<u>La France et ses étrangers</u>

Patrick Weil

Transcription des chapitres II à VII, correspondant aux années 1974 à 1984.

NB : les passages soulignés, grassés ou mis en italique sont du fait du transcripteur.

Chapitre II

<u>Le test de la crise</u>
<u>(mai-juillet 1974)</u>

La surprise algérienne

Le 19 septembre 1973, l'Algérie décide l'arrêt de toute émigration vers la France. Le motif officiellement invoqué est celui de la montée du racisme dans le pays d'accueil.

Il est vrai que les trois mois de l'été 1973 ont vu se multiplier les incidents. Le 21 juin, de vifs affrontements se sont produits à l'occasion d'une réunion publique organisée à la salle de la Mutualité à Paris par le mouvement d'extrême droite, Ordre Nouveau, pour inciter les Français à refuser l'immigration sauvage. La Ligue communiste qui a participé aux bagarres et Ordre Nouveau sont alors dissous par décision du Conseil des ministres. Le nombre des agressions contre les travailleurs immigrés se multiplie : le 23 juin, plusieurs attentats sont commis contre des cafés de Paris et de sa banlieue, fréquentés par des Nord-Africains ; à Vitry, le 3 juillet, trois inconnus provoquent la mort d'un maçon portugais.

Le 4 août 1973, le ministre de l'Intérieur déclare qu'il continuera d'expulser tous les étrangers qui troublent l'ordre public. Une procédure d'expulsion est en outre engagée par le préfet des Bouches-du-Rhône pour le pasteur Berthier Perregaux, responsable de la Cimade à Marseille ; cette expulsion, effective le 4 septembre, provoque émoi et protestations de l'ensemble des organisations de gauche et des Eglises.

L'amicale des Algériens en Europe comptabilise la mort de onze ressortissants entre le 29 août et le 19 septembre. Il est difficile de dire si toutes sont à mettre sur le compte d'un antagonisme racial ou ethnico-culturel, mais elles témoignent chaque fois de la tension existante. Celle-ci se voit aggravée par l'assassinat le 25 août, à Marseille, d'un conducteur d'autobus qui provoque la création dans les locaux du Front national, d'un comité de défense des Marseillais.

Les autorités algériennes multiplient les démarches auprès du gouvernement français et mettent en cause la mauvaise volonté de certains services de l'administration qui ne respectent pas la dignité des travailleurs algériens. Dans une interview au journal Le Monde, le 5 septembre 1973, le Président Boumediène déclare : « **Je le dis franchement : si le gouvernement français ne veut pas de nos travailleurs, qu'il le dise. Nous les reprendrons. Cela nous posera sans doute quelques problèmes, mais nous avons surmonté des situations beaucoup plus difficiles. Si, en revanche, la France a besoin de nos travailleurs, son gouvernement a alors le devoir de les**

protéger. »

On pourrait donc penser que l'arrêt de l'émigration est la conséquence de cette montée des tensions, mais la décision algérienne à d'autres explications.

Au moment même où elle intervient, la conférence des pays non-alignés se réunit justement à Alger. Et le journal du FLN, *El Moudjahid,* dans un titre de 5 colonnes à la une encadré de rouge, relie ostensiblement l'arrêt de l'immigration à cet événement : « Racisme : suspension immédiate de l'émigration en France, décident le conseil de la Révolution et le Conseil des ministres. Non-alignés : examen des perspectives d'action durant les trois prochaines années. » L'Algérie aura donc voulu donner à son geste une résonance politique internationale maximale et signifier publiquement au moment de prendre la présidence de la conférence, qu'elle avait dorénavant les moyens d'imposer des contraintes à l'ancienne puissance coloniale, de l'obliger à un traitement plus respectueux de ses ressortissants et de lui faire entendre avant tout que, dans une situation économique désormais favorable, elle n'avait plus besoin de l'émigration.

Il convient d'ajouter un autre motif plausible à la décision algérienne. Les incidents qui s'étaient produits en France avaient permis un mouvement d'opposition au gouvernement algérien, le Mouvement des Travailleurs Arabes, de jouer un rôle important : il avait par exemple appelé à une grève des travailleurs nord-africains le 4 septembre, dans les Bouches-du-Rhône et dans le Var. Il risquait d'entrer dangereusement en concurrence avec l'association officielle, l'amicale des Algériens en Europe. En décidant l'arrêt de l'émigration, le gouvernement algérien se replaçait du même coup à l'avant-garde dans la défense de ses ressortissants.

Cette décision est prise au sérieux par les acteurs politiques et syndicaux français. Dans les milieux patronaux, la crainte apparaît après la guerre du Kippour d'octobre 1973 et l'embargo décidé par les pays exportateur sur les produits pétroliers, que l'exemple de l'Algérie ne fasse tache d'huile et que les pays d'émigration n'arrêtent à leur tour le départ de leurs travailleurs. Ou ne se servent des besoins en la matière des pays industrialisés comme moyen de marchandage. Le magazine L'Expansion va jusqu'à imaginer la création de l'Organisation des pays exportateurs de main-d'œuvre (OPEM) dans un scénario qui semble refléter l'état d'esprit prévalant alors au sein du patronat français : « L'ébranlement causé chez les dirigeants de l'Europe riche par l'embargo sur le pétrole a été assez fort, en tout cas, pour les faire réfléchir à un problème qu'ils avaient touché sans jamais le prendre à bras-le-corps. Ils sentent qu'après avoir dû renoncer à la livraison, sûre et très bon marché, de 450 millions de tonnes d'énergie liquide par an, la deuxième colonne de la prospérité européenne depuis vingt ans, à savoir l'afflux annuel garanti - et à très bon compte, lui aussi - de 500 000 à 1 million de paires de bras étrangers est lézardée. » **Soudain le CNPF se répand en compliments sur les qualités de la main-d'œuvre algérienne.** Le 19 septembre, M. Yvon Chotard déclare au nom de son organisation : « Dans les entreprises françaises, il n'y a aucune discrimination d'aucune sorte. Il n'y a jamais eu d'incident dans les entreprises. […] En ce qui concerne l'économie française, nous avons eu l'occasion de dire bien souvent, car c'est une réalité que l'économie française, aujourd'hui, a besoin des travailleurs étrangers. Et parmi ces travailleurs étrangers, effectivement, les Algériens représentent une partie importante. Il est évident que si une telle mesure [l'arrêt de l'émigration] est maintenue, cela poserait un problème pour l'économie française. »

De ce souci des besoins micro-économiques des entreprises découle une analyse de la crise économique naissante : celle-ci n'est que conjoncturelle. Voilà pourquoi la France ne décide pas encore la suspension de l'immigration **alors que la République fédérale d'Allemagne prend cette**

mesure dès le 23 novembre 1973.

Dans le même temps, quatre grands serviteurs de l'État, Stanislas Mangin, Alexandre Parodi, André Vinet et Pierre Racine, membres du Conseil d'État ou de l'inspection des Finances qui **exercent chacun des responsabilités dans le domaine de l'immigration en dirigeant des associations d'accueil des immigrés, de formation, de logement ou d'alphabétisation, entreprennent une démarche auprès du Premier ministre, Pierre Messmer. Ils lui remettent un mémorandum sur l'ensemble des problèmes sociaux de l'immigration en France et préconisent le développement rapide et intensif des droits et des ressources des travailleurs immigrés.**

Le gouvernement est confronté à des exigences contradictoires : tout d'abord, celles des étrangers installés depuis longtemps connues et qui demeurent en majeure partie insatisfaites ; celles de l'Algérie par ailleurs, qui a suspendu l'émigration ; enfin, celles des chefs d'entreprises qui souhaitent que celle-ci se poursuive. Le Premier ministre décide alors de créer une instance de coordination de l'action gouvernementale dans le domaine de l'immigration ; il propose à André Postel-Vinay, inspecteur des finances, qui a toujours marqué un grand intérêt pour les problèmes du tiers-monde - il a notamment présidé pendant plusieurs années aux destinées de la Caisse centrale de coopération économique - la fonction de directeur général de la Population et des Migrations.

André Postel-Vinay accepte la proposition. Il est nommé en janvier 1974 à un poste créé à son intention. Il reçoit de plus du Premier ministre une lettre publique et solennelle qui fixe sa mission et engage les administrations concernées par la politique de l'immigration à l'aider dans sa tâche. Il aura peu de temps, avant le décès de Georges Pompidou et l'élection présidentielle d'avril 1974, pour mettre au point actions et décisions ; juste assez cependant pour remarquer les faibles moyens mis à sa disposition, l'absence de véritables outils statistiques et, pour conclure, que l'administration de la politique de l'immigration reste à construire.

Au cours de la campagne qui précède les élections, les deux principaux candidats Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand, évoquent les problèmes de l'immigration. Pour sa part, signe que le thème n'est pas encore perçu comme un enjeu payant dans une campagne électorale, Jean-Marie Le Pen, Président et candidat du Front national, n'y fait aucune allusion dans les quatre pages et les dix points que comporte la plate-forme qu'il adresse aux citoyens français.

Un médiateur prophétique

On ne sera pas surpris de voir, après l'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République, André Postel-Vinay confirmé comme coordinateur des politiques publiques de l'immigration et nommé secrétaire d'Etat. En effet, lorsque, en décembre 1973 ce dernier se voit proposer le poste de directeur général de la population et des migrations, il est alors Président de la Commission des opérations de bourse. Accepter la proposition qui lui est faite implique qu'il obtienne de son ministre de tutelle, le ministre des Finances, à l'époque Valéry Giscard d'Estaing, l'autorisation de quitter son poste. Le ministre lui accorde donc un entretien ; une discussion s'engage, au cours de laquelle A. Postel-Vinay présente une vision pessimiste des problèmes de l'immigration.

Le ministre des Finances ne se contente pas d'accepter la nouvelle nomination de son interlocuteur. Il se déclare intéressé, mieux, sensibilisé, grâce à la discussion qui vient d'avoir lieu, aux problèmes évoqués ; et il s'engage à soutenir l'action du futur directeur général lorsque son ministère sera sollicité - par exemple, pour débloquer des crédits - dans les arbitrages interministériels.

La promotion de M. Postel-Vinay en juin 1974 au rang de ministre et la renaissance, par décision du Président de la République, d'un secrétariat d'État à l'Immigration, trente-six ans après la première expérience de 1938, est probablement le signe que Valéry Giscard d'Estaing perçoit dès ce moment l'importance croissante du problème de l'immigration et souhaite que cette question soit traitée en priorité par le nouveau gouvernement.

De fait, les contradictions sur le problème de l'immigration entre des intérêts divergents sont avivées et deviennent de plus en plus difficiles à gérer : sans doute, les étrangers qui continuent d'arriver en France répondent encore à des demandes émanant de certaines entreprises, mais de moins en moins, et là est la nouveauté, aux besoins généraux de l'économie : le chômage a augmenté depuis septembre 1973, et la fermeture des frontières des autres États européens a pour effet le transfert vers la France d'un nombre relativement important de nouveaux migrants.

Dans ce contexte d'incertitude, André Postel-Vinay peut jouer un rôle public de médiation. Il paraît reconnu et estimé dans les milieux de l'immigration comme dans celui de l'administration. Il possède donc une double légitimité et un double crédit qui peuvent lui permettre de faire accepter partout les évolutions nécessaires. Enfin, son expérience peut permettre d'apaiser les passions politiques sur un sujet qui risque à l'avenir de les déchaîner.

En outre, la nomination d'un secrétaire d'État à l'Immigration est aussi l'un des signes publics et symboliques d'une volonté politique d'« ouverture libérale » en direction de l'électorat de l'opposition, une des manifestations du « changement » voulu au début du septennat du Président Giscard d'Estaing, avec l'abaissement de la majorité civique à 18 ans, le développement des droits de l'opposition, la réforme du mode de saisine du Conseil constitutionnel, la visite présidentielle à des prisonniers ou la réception des éboueurs à l'Élysée.

Les décisions très rapidement proposées par André. Postel-Vinay ne se veulent pas une réponse au problème immédiat et concret de l'immigration, pas davantage une réponse simplement politique. Elles ne se réfèrent pas non plus au principe de l'ordonnance de 1945. Elles tentent de définir un remède en fonction de l'évolution probable de la question, d'une façon anticipée, donc de proposer des mesures avant l'émergence d'une aggravation des tensions. Cette vigilance le conduit à définir le problème de l'immigration en fonction de l'évolution démographique du monde, et des déséquilibres économiques et sociaux qu'il estime durables et profonds - ce qui implique une limitation des flux d'immigration -, mais aussi en fonction de valeurs qui induisent le droit de rester et de vivre dans des conditions sociales correctes pour les immigrés déjà installés.

Aux yeux d'André Postel-Vinay, trois phénomènes, facteurs de déséquilibre, imposent l'arrêt préventif des flux migratoires. D'abord les perspectives démographiques mondiales : **« Le doublement de la population du tiers-monde, que l'on nous promet pour la fin du siècle, présente, à mon avis des dangers considérable.** [...] A moins que l'art et les techniques de développement ne réalisent des progrès d'une étonnante rapidité, à moins que l'esprit de solidarité ne se répande de manière imprévue, cette prolifération de l'espèce humaine aggravera la misère et la sous-alimentation sur de très vastes territoires. » Par ailleurs, André Postel-Vinay croit à une crise économique longue et profonde qui va provoquer une montée du chômage et des restructurations d'entreprises. Enfin, la situation du logement des étrangers résidents est jugée grave : en 1970, le quatrième plan avait évalué à plus de 650 000 le nombre des étrangers vivant dans des bidonvilles ou des taudis. De plus, l'immigration familiale croît rapidement : de 25 000 familles en moyenne par an entre 1967 et 1970, on est passé à 38 000 familles. Or le programme annuel de logements

sociaux pour l'ensemble de la population française et étrangère, ne dépasse pas 125 000 logements.

M. Postel-Vinay en conclut que :

« Rejeter, par principe, l'idée d'une interruption ou d'une imitation des entrées de nouveaux migrants, cela reviendrait à soutenir que nous devons laisser se développer l'immigration, même si elle contribue à l'accroissement du chômage et au peuplement des taudis. Cela n'est pas défendable […]. Je n'ignore pas les aspects choquants de toute mesure d'interruption ou de limitation des entrées, le caractère inhumain de ces refoulements de la misère ; mais cette misère, hélas, risque d'affluer toujours davantage et d'arriver à des secteurs géographiques de plus en plus lointains : nous ne pouvons pas l'accueillir sans limites. Nous en péririons sans la soulager. »

Mais ces mesures restrictives ne doivent pas rester sans contrepartie. André Postel-Vinay insiste sur « l'obligation évidente de faire un sort décent aux ouvriers étrangers que nous avons admis chez nous et qui nous apportent un concours que nous avons nous-mêmes jugé indispensable. » Les travailleurs étrangers ont donc, selon lui, une créance à l'égard de la France ; de même celle-ci a une dette à leur endroit pour leur « contribution apportée au développement économique du pays ». Le sort décent qu'il évoque implique essentiellement la garantie du séjour et le droit au logement.

Au total, il souhaite que des logiques différentes s'appliquent selon les cas. A l'immigré déjà installé, la justice serait due, donc le droit à l'installation durable garanti. Le maintien de la cohésion, de l'ordre social, justifierait en revanche que les autres ne soient plus autorisés à s'installer.

L'occasion manquée

Au cours du Conseil des ministres du 3 juillet 1974, le gouvernement semble reprendre ce schéma et se fixer des objectifs qui couvrent tous les domaines de la politique de l'immigration. Le programme est précis. Il prévoit de limiter les entrées des travailleurs étrangers et de leurs familles en fonction des possibilités d'emploi et d'accueil du pays ; de prendre des dispositions pour empêcher les passages clandestins ; d'étudier les procédures permettant d'empêcher les « faux touristes » d'entrer sur le territoire national ; enfin, de renforcer la lutte contre le marché noir du travail.

Il se propose dans le même temps d'augmenter fortement l'action sociale en faveur des étrangers résidents, en particulier dans le domaine du logement dont l'existence est pour André Postel-Vinay une des conditions de la réussite de l'insertion de l'étranger. Il prévoit l'accroissement de la construction de logements sociaux pour les familles, ainsi que de foyers pour les ouvriers étrangers « isolés ». Il veut aussi alléger et simplifier la réglementation du séjour et du travail, et développer l'alphabétisation, la formation générale ou professionnelle des travailleurs étrangers et de leurs enfants. Pour financer ces mesures, une participation des entreprises est prévue.

Les décisions qui vont intervenir concrètement montrent bien le rôle d'un programme gouvernemental. Il est censé fixer un cadre d'action pour chacun des ministres concernés. Cependant, pour chaque décision, de nouvelles consultations ou réunions interministérielles se révèlent nécessaires, où de nouveaux rapports de force peuvent apparaître et remettre en cause le programme adopté : la légitimité de la décision prise est d'autant plus faible que les départements ministériels chargés de son application ne l'ont pas défendue dès l'origine.

Le 3 juillet 1974, le Conseil des ministres entérine la décision de suspendre l'immigration et elle seule. Avant de la soumettre à la délibération du conseil des ministres, le secrétaire d'Etat a consulté quelques chefs d'entreprises, gros employeurs de main-d'œuvre étrangère ; ceux-ci l'ont approuvée. L'accord des syndicats, à l'exception de la CFDT, est également acquis. Force Ouvrière demande cette mesure depuis septembre 1973. La CGT approuve elle aussi et justifie ainsi sa position : « Sur le fond, il était compréhensible, alors que se multiplient les situations de chômage, et que certains immigrés étaient par ailleurs « refoulés » parce que la régularisation de leur situation leur étaient refusée, que le ministère du Travail décidât de ne plus viser les contrats d'introduction déposés par les employeurs souhaitant « recruter » hors de France et faire venir, par l'intermédiaire de l'Office national de l'immigration de nouveaux immigrants. »

Par ailleurs, le risque de réaction négative des pays d'émigration semble limité : d'une part, l'Algérie avec laquelle la France était liée par le seul accord contraignant a suspendu, de sa propre initiative l'émigration vers la France en septembre 1973 ; d'autre part, cette décision est présentée comme provisoire aux autres États. Enfin, les mesures déjà prises par les autres pays européens légitiment, par leur valeur d'exemple, la décision que s'apprête à prendre la France.

Cette décision fait l'objet d'une circulaire applicable immédiatement afin de surprendre les candidats l'immigration qui, compte tenu des longs délais de mise au point d'une loi ou d'un décret, auraient pu venir en France avant leur adoption définitive. Le gouvernement a conscience de l'irrégularité juridique de la procédure, mais il sait que les délais d'annulation contentieuse du Conseil d'État sont d'environ deux ans et dépassent donc largement le délai fixé au réexamen de la mesure prise. En tout état de cause, le consensus est tel que, à l'exception de la CFDT, toutes les autres organisations syndicales, et en premier lieu la CGT qui s'était traditionnellement pourvue en justice contre les circulaires prises depuis 1972, n'intentent pas de recours contentieux.

La décision de suspension concerne les nouveaux travailleurs, mais aussi les familles des travailleurs installés en France, vivant à l'étranger. Cette précision est importante car si l'immigration familiale se situe à la frontière de la politique des flux de nouveaux migrants et de la politique d'insertion des résidents : l'arrivée d'une famille augmente certes le nombre de résidents, mais améliorant aussi considérablement la qualité de vie du travail immigré.

Le principe d'un important programme de construction de logements, contrepartie de la décision de suspension de l'immigration, a en outre été arrêté. Mais le manque de moyens financiers apparaît dès que se négocie la mise en œuvre de cette mesure dans les premiers arbitrages budgétaires. Le secrétaire d'État tente bien de mobiliser ses collègues les plus concernés, mais sans succès. Le 12 juillet 1974, ses propositions reçoivent un arbitrage défavorable lors d'un Conseil restreint. Jacques Chirac, Premier ministre, ne semble pas faire du problème une priorité.

De son côté, le secrétaire d'État refuse de voir sa stratégie remise en cause. Son échec sur le programme de logement risque d'ébranler sa légitimité dans les milieux de l'immigration ; bientôt, le rôle de médiateur qu'il devait jouer ne pourrait plus être assumé ; il remet sa démission au Premier ministre et au Président de la République et l'accompagne d'une lettre d'explication. Il faudra attendre dix ans pour que la stratégie de Postel-Vinay soit acceptée par tous les grands partis politiques.

Entre-temps, la politique de l'immigration sera soumise à une politisation de plus en plus marquée. Chaque changement de secrétaire d'État - ils interviendront à quatre reprises - sera le signe d'un changement de stratégie des pouvoirs publics.

Dans l'intervalle de ces changements et avant qu'un consensus ne soit dégagé, des actions décisives s'imposeront durablement ou échoueront, construisant, pierre à pierre, les règles de la politique de l'immigration. C'est ainsi que progressivement les principes de 1945 seront retrouvés.

Chapitre III

Entre insertion et répression
(juillet 1974 - mars 1977)

La portée de l'arbitrage défavorable, cause de la démission d'André Postel-Vinay, dépasse de beaucoup une simple divergence sur les moyens à affecter à la politique de l'immigration. De fait, les propositions de l'ancien secrétaire d'État découlaient directement d'une analyse de la situation que ne partage pas encore le gouvernement français. On le sait, pour André Postel-Vinay, la crise économique et démographique s'annonce longue et durable, et il en tire une première conséquence radicale : l'arrêt strict des flux.

Pour le gouvernement, la durée et la nature de la crise économique restent incertaines. Certes, le chômage progresse et rend impossible une rapide reprise de l'immigration souhaitée par quelques chefs d'entreprises. Beaucoup croient cependant que cette situation demeure provisoire et qu'il faut se préparer, comme le pense le CNPF, à un redémarrage de la croissance qui favorisera de nouveaux mouvements migratoires. **Si la crise économique se révèle durable, peut-être faudrait-il alors penser à des retours de travailleurs immigrés vers leur pays.**

André Postel-Vinay tire une autre conséquence radicale de la situation : l'installation durable de l'immigré en situation régulière. Le résultat logique semble là encore inacceptable : l'immigré résident demeure un travailleur à l'installation seulement provisoire.

Le remplacement, en juillet 1974, d'André Postel-Vinay par Paul Dijoud relève de ces divergences profondes. Il révèle également une dimension politique. Le premier, grand serviteur de l'État, formé à l'école de la France Libre, avait une conception de l'action trop indépendante des impératifs du combat politique, le second fait partie de la génération montante du parti du Président, le parti républicain, chargé de favoriser l' « ouverture ». Or il est clair que la politique de l'immigration doit alors contribuer à la légitimité du nouveau Président de la République dans l'électorat socialiste.

L'orientation générale de l'action ne dévie pas, mais la dimension radicale de la logique proposée par André Postel-Vinay s'atténue sensiblement : moins de fermeté dans la suspension des flux, mais aussi moins d'action sociale.

En ce qui concerne les migrations, jusqu'à la fin de 1976, trois options sont préservées : le redémarrage des flux de nouveaux travailleurs vers la France, leur arrêt définitif ou même leur inversion.

La politique sociale activement menée de 1974 à 1977 en faveur des étrangers résidents pourrait être traduite en ces termes : ceux qui veulent repartir doivent pouvoir le faire dans les meilleures conditions, ceux qui veulent rester doivent pouvoir s'assimiler et devenir français. Cette liberté de choix cache en réalité plusieurs visées parfois contradictoires. Elle répond aux anciennes demandes d'amélioration des conditions de vie des étrangers, objectif social suffisamment légitime en lui-même, mais aussi moyen de renforcer l'image du nouveau Président dans l'électorat de gauche. De plus, si certaines mesures favorisent l'installation durable des étrangers qui le désirent, en avantageant légèrement ceux qui présentent une proximité ethnico-culturelle, d'autres visent, dans les domaines scolaire, culturel ou religieux, par le développement de cours de langue d'origine à l'école ou de l'islam dans les usines ou les cités, à offrir aux État d'origine des contreparties à la suspension des flux : elles doivent ainsi permettre d'augmenter le contrôle de ces États sur leur

population et, sous couvert du respect des identités culturelles, favoriser du point de vue du gouvernement français, le retour des travailleurs et des familles qui le souhaiteraient.

Qui sont les acteurs déterminants de cette période ? Au premier plan, Paul Dijoud et son équipe. Néanmoins, l'action sociale du secrétaire d'État aura pour limite, et contrepoint, la conception de l'ordre public du ministre de l'Intérieur, Michel Poniatowski (NDT : auteur d'un livre hostile à l'immigration, « Que survive la France », Editions du Rocher, 1991), qui restreint l'autonomie et la liberté sociale et politique de l'étranger et exige de lui, travail, passivité et réserve. L'activité politique et syndicale des travailleurs immigrés sera combattue par le ministre de l'Intérieur avec violence, en collaboration, du reste, avec les États d'origine. Paul Dijoud admet cette répartition des tâches, moins parce qu'elle correspond à ses convictions, que parce qu'il s'agit là de l'intérêt politique : Michel Poniatowski occupe auprès du Président de la République une position telle qu'il vaut mieux ne pas l'affronter. La répartition des tâches entre les ministères laisse encore ses prérogatives à la place Beauvau, et Paul Dijoud ne s'aventure pas sur un terrain miné.

Des contradictions, plus fondamentales, parce qu'elles concernent l'orientation de l'action, apparaîtront bientôt : l'arrêt des flux est-il crédible pour les étrangers concernés si les discussions reprennent avec les États d'origine pour leur réouverture ? Le discours sur le droit de rester est-il compatible avec le début des évaluations sur le coût de l'immigration ou sur les possibilités de substituer une main-d'œuvre française à la main-d'œuvre étrangère ?

En dépit de ses interrogations et des faibles moyens mis à sa disposition, Paul Dijoud fera preuve d'une grande maestria, saisissant au bon moment les occasions de prendre des décisions importantes et de les mettre en action. Ainsi va-t-il fort habilement pratiquer avec les État d'origine des échanges et des marchandages, et utiliser le soutien du Président de la République pour organiser administrativement, pour la première fois depuis la Libération, la politique de l'immigration.

Les moyens de l'action

Pour agir, le nouveau secrétaire d'État dispose au départ de faibles moyens administratifs. Formellement, il n'est que le collaborateur du ministre du Travail. La seule administration dont il dispose, la direction de la Population et des Migrations (DPM) a été créée en 1966 et apparaît pauvre en ressources financières et humaines. Elle n'a pas de services extérieurs, et la majeure partie de ses crédits budgétaires ne lui sont pas affectés directement.

La première réussite de Paul Dijoud va être l'augmentation très rapide de ses ressources. Son atout : le soutien actif du Président de la République. La politique de l'immigration est une politique « présidentielle » : elle n'est pas coordonnée par le Premier ministre ; dans le processus de décision la liaison demeure directe entre le Président et le secrétaire d'État. Lorsque des arbitrages sont nécessaires pour financer ou réglementer les différents aspects de sa politique, Paul Dijoud bénéficie du soutien personnel du Président.

Fort de cet appui, il agit dans deux directions. Il souhaite d'abord transformer la DPM. Comme la tâche semble prometteuse et l'orientation séduisante, il parvient à y recruter et mobiliser les plus dynamiques parmi les administrateurs civils du ministère du Travail, souvent syndiqués à la CFDT. La DPM, jusque-là organisée de façon pyramidale, se transforme en une administration de mission. Son directeur n'est plus le point de passage obligé - obligation au demeurant souvent théorique - des contacts entre les responsables de l'administration centrale et les nombreux membres du cabinet ; en outre, chacun des administrateurs concernés est en charge d'un des nombreux dossiers de la

politique de l'immigration et dispose d'une large autonomie d'action. Sur chaque dossier, la concertation du travail est assurée par des rencontres avec des associations transformées en interlocuteurs reconnus. Enfin, le secrétaire d'État réussit à augmenter sensiblement les ressources financières de son administration.

Dans un deuxième temps, Paul Dijoud parvient à élargir le domaine de ses compétences à la dimension internationale de la politique de l'immigration. Il se conçoit lui-même, selon un de ses anciens collaborateurs, comme un ministre adjoint des Affaires étrangères, spécialement chargé de l'immigration. Il nomme d'ailleurs à son cabinet, ce qui n'est pas courant, un haut fonctionnaire du Quai d'Orsay et il effectue des visites dans la plupart des pays d'émigration. Le soutien du Président lui permet de récupérer, de facto, la coordination de l'action publique dans ce domaine ; d'autant plus facilement que le dossier de l'immigration, à la différence des autres dossiers de l'action gouvernementale, est rarement convoité.

Maîtriser les flux

La combinaison de ces atouts va bientôt permettre de traiter un premier grand dossier, celui de la maîtrise des flux. L'immigration de nouveaux travailleurs restant officiellement suspendue, l'administration ne délivre plus d'autorisation de travail aux travailleurs qui en font une première demande. Des exceptions cependant existent car les autorités montrent une certaine souplesse dans l'application de cette règle emblématique. Est d'abord confirmé le traitement spécifique applicable aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. L'argument de la situation de l'emploi ne peut leur être proposé lors d'une demande d'une carte de travail. Outre les réfugiés politiques, sont concernés par ces dispositions protectrices, les étrangers appartenant à des nationalités qui se trouvent privilégiées : Vietnamiens, Cambodgiens, Laotiens. En effet, consécutivement aux conflits meurtriers survenus dans le Sud-Est asiatique, est mis en place en 1975 un dispositif d'accueil particulier des réfugiés originaires de cette région du monde. Il est mis au point par le directeur des Conventions administratives du ministère des Affaires étrangères, qui s'efforce de coordonner l'action des associations. Claude Chayet prend contact avec Jean Santoni et lui propose de présider un Comité national d'entraide franco-vietnamien, franco-cambodgien et franco-laotien, qui sera chargé d'organiser la venue en France de plusieurs dizaines de milliers de réfugiés du Sud-Est asiatique, en fonction de quotas qui, de 1 000 par an en 1975, diminuent ensuite à 700, pour être rétablis à 1 000 lors de l'arrivée de la gauche au pouvoir. Sont ensuite concernées certaines catégories d'étrangers - conjoints de Français ressortissants des communautés européennes, par exemple - qui obtiennent de plein droit, et sans avoir à justifier d'un emploi, une carte de travail d'une durée de dix ans. Enfin, certains professionnels spécialisés – artistes et troupes étrangères, personnels de haute qualification : cadres, chercheurs - peuvent se voir délivrer, sous certaines conditions, des autorisations. Des dérogations sont de surcroît accordées au cas par cas par le secrétaire d'État à certaines entreprises qui déclarent des besoins incompressibles de main-d'œuvre étrangère, après instruction et consultation d'une commission ad hoc.

Mais l'interruption de la délivrance des autorisations n'a pas eu l'effet décisif attendu sur l'arrivée de nouveaux travailleurs étrangers sur le territoire national. On peut penser que les demandes de travail émanant de certains employeurs perdurent « du fait du marché » ; ils trouvent là le moyen de rentabiliser leur entreprise ; **en ne déclarant pas leurs travailleurs étrangers, ils évitent l'application de la législation du travail, par exemple le paiement des cotisations sociales, et diminuent leur coût de production.** Ce type de situation se perpétue indépendamment de la décision de juillet 1974 et rencontre une offre de travailleur. Mais cette décision, par son existence même, a pour effet de créer de l'emploi illégal : l'employeur potentiel d'étrangers qui

continuent de venir en France pour y travailler légalement, en ne faisant souvent que perpétuer des traditions locales d'aller et retour d'Afrique vers la France, ne peut déclarer cette main-d’œuvre parce que la réglementation interdit dorénavant toute nouvelle embauche. Pour lutter contre ces formes différentes de travail irrégulier, le secrétaire d'État renforce les sanctions visant les employeurs et, en coopération avec les États d'origine, cherche à améliorer le contrôle aux frontières.

Il obtient, contre l'avis du ministère de la Justice, et grâce au soutien du Président de la République, qu'une mission judiciaire de lutte contre les trafics de main-d’œuvre - emploi illégal, mais aussi aide au passage des frontières - soit créée sous son autorité directe. Cette décision obtenue, il cherche à se concilier les administrations de la Justice et de l'Intérieur, dont la collaboration se révèle nécessaire, et nomme à la tête de la mission un magistrat. Il lui adjoint un inspecteur du travail et un inspecteur de police.

Pour maîtriser les flux, l'aide des États d'origine paraît indispensable. Paul Dijoud consacre une grande partie de son activité aux contacts internationaux. En échange de l'aide demandée, il offre des contreparties.

Si l'immigration reste officiellement suspendue, les Conseils des ministres d'octobre 1974 et de mai 1975, consacrés à la politique de l'immigration, ont affirmé le caractère provisoire de cette mesure. Paul Dijoud propose donc à ses partenaires marocains et tunisiens de profiter de cette période transitoire pour préparer, de façon organisée, le rétablissement exclusif de la procédure d'introduction pour le moment où il sera possible de rouvrir les frontières. Cette proposition recueille un relatif succès car, si réouverture il y a, les travailleurs marocains et tunisiens pourront avantageusement remplacer l'émigration algérienne interrompue.

Les contacts sélectifs qu'il prend en Afrique subsaharienne vont cependant lui permettre de percevoir les difficultés pratiques soulevées par certaines des mesures envisagées. Concrètement, les ressortissants des États d'Afrique noire bénéficient encore de clauses de libre circulation vers la France, obtenues au moment de leur accession à l'indépendance. L'enjeu porte donc sur l'intégration de ces ressortissants dans le droit commun régi par l'ordonnance de 1945, afin d'améliorer le contrôle de leur entrée et de leur séjour. Les chefs d'État africains réagissent avec une extrême sensibilité aux demandes du gouvernement. Ils font souvent état de leur propre citoyenneté française pour refuser toute mise en cause du régime privilégié de libre circulation ; ils s'identifient à leurs ressortissants et aux difficultés à venir qu'ils devront subir. Face à ces réactions, le gouvernement choisit de progresser lentement en proposant des accommodements. Moyennant le maintien d'un léger courant migratoire de travailleurs d'Afrique noire, transformés pour l'occasion en « commerçants », il obtient finalement satisfaction.

En matière de contrôle des flux, les concessions sont approuvées en échange d'efforts pour le développement des droits et des ressources de l'étranger résident, de telle façon que la relation d'allégeance à l'Etat d'origine soit sauvegardée, voire renforcée. S'agit-il d'un échange simple ou d'un calcul du gouvernement français qui continue de vouloir préserver un avenir incertain ? Un document préparatoire au Conseil des ministres précise que ces nouveaux droits s'inscrivent également dans une perspective de retours volontaires : « D'abord permettre à ceux qui le souhaitent de sauvegarder leurs liens avec leur culture d'origine. Il y aurait, en effet, intérêt à faciliter le maintien de traditions religieuses, de liens culturels, voire l'expression dans la langue d'origine de ceux qui souhaitent garder à leur séjour en France un caractère temporaire. »

L'intérêt de ces projets de retour a été conforté – c'est un processus assez classique - par un contact, une anecdote, ou une opinion qui les légitiment. Ainsi, le 25 avril 1975, le secrétaire d'Etat retire-t-il de sa visite au bidonville la Digue des Français, à Nice, l'impression que « tous les chômeurs de cette cité étaient disposés à rejoindre leur pays à condition que leurs frais de retour leur soient payés. » **Une aide au rapatriement est donc créée et des stages de formation professionnelle préparatoires au retour sont mis en place dès 1975.** Parallèlement, le coût de l'immigration devient l'enjeu d'évaluations financières, comme s'il s'agissait de recueillir une justification scientifique à un éventuel retour des étrangers. Une première étude, commandée le 18 juillet 1975 à une commission interministérielle et publiée en mai 1976, conclut à l'impossibilité de substituer des emplois entre étrangers et Français et au faible coût de l'immigration comparé aux avantages qu'elle procure. Ce rapport va se voir contrecarré par un autre, plus pessimiste, sur les coûts de l'immigration commandé et publié par la commission des Finances de l'Assemblée nationale.

Insertion ou assimilation ?

Dans les politiques sociales, lorsque l'autonomie de l'étranger, par rapport à son État d'origine, peut être choisie contre la dépendance accrue, c'est toujours la dépendance qui est privilégiée ; outre la satisfaction qu'elle offre aux États d'origine, et la porte ouverte laissée au retour éventuel, cette option est censée favoriser la paix sociale en éloignant les immigrés des revendications politiques et syndicales « à la française » qui - nous le verrons - ne seront pas tolérées de leur part.

Le développement de l'islam est ainsi favorisé de façon très particulière (Kepel, les Banlieues de l'Islam). C'est dans les entreprises et les foyers de travailleurs que les pouvoirs publics souhaitent son implantation. Ce faisant, ils assignent à cette religion un statut tout à fait spécifique par rapport aux autres confessions.

La logique de la dépendance est aussi à l'œuvre dans le développement de la politique culturelle stricto sensu. **La création d'un organisme chargé de promouvoir les cultures de l'immigration l'Office national pour la promotion culturelle des immigrés, présidé par Stéphane Hessel, est conçue en collaboration avec les États d'origine, invités à fournir en images une nouvelle émission télévisée, destinée aux immigrés et diffusée sur FR3, le dimanche matin : « Mosaïque ».**

Mais en dépit de ces apparences, le bilan social du secrétaire d'État n'est pas si pauvre.

Le droit de s'installer et de s'assimiler progressivement, présenté comme le pendant du droit au retour, va d'abord se traduire par deux réformes juridiques : celle du régime des titres de travail et celle du Code de la nationalité.

Le décret du 21 novembre 1975 est le premier texte publié au Journal officiel, conformément aux principes de l'État de droit, depuis les années qui ont suivi la Libération. **Il constitue donc une rupture par rapport à la période qui va de 1945 à 1974, durant laquelle de nombreuses circulaires non publiées organisaient la gestion administrative du statut des étrangers.** Il simplifie les rapports entre administration et étranger résident tout en garantissant mieux sa liberté d'installation.

La simplification des procédures se traduit en premier lieu par la réduction du nombre de titres de sept à trois, et par la suppression de la distinction de secteur, agricole, industriel ou commercial, dans lequel l'étranger trouve à s'employer. La libéralisation se manifeste, pour sa part, par les

instructions données aux services du ministère du Travail visant enfin à attribuer au moment du renouvellement des titres les cartes valables pour une durée plus importante, conformément aux objectifs des rédacteurs de l'ordonnance de 1945 ; cela n'avait été que rarement le cas pendant trente années. Le cursus normal suivi par un étranger doit dorénavant conduire de la carte A (valable un an) à la carte B (trois ans) puis la carte C (dix ans). Ainsi, après quatre ans, l'étranger obtient-il, en principe, une autorisation valable dix ans sur l'ensemble du territoire pour toutes professions. Ces dispositions sont dans l'ensemble bien appliquées jusqu'en 1978.

Le ministre du Travail fait en outre adopter par le Conseil des ministres du 16 avril 1975 le principe d'une réforme du Code de la nationalité qui prévoit d'abord de réduire les incapacités touchant les naturalisés : l'accès aux emplois publics est libéralisé, et on réduit de dix à cinq ans la durée de l'interdiction faite au récent naturalisé de solliciter un mandat électif. Ce projet est adopté par le Parlement. En revanche, une réforme des naturalisations que le gouvernement avait également adoptée en avril 1975 ne pourra être mise en œuvre. Elle prévoyait que l'obligation de résidence continue en France pendant cinq ans, qui demeure l'une des conditions de la naturalisation, pourra désormais résulter de plusieurs séjours cumulés pendant les dix dernières années précédant le dépôt de la demande, et que cette durée de résidence pourra être réduite de trois ans pour les ressortissants des Communautés européennes. Le gouvernement italien, n'appréciant pas que la France cherche à intégrer dans sa nationalité ses ressortissants s'oppose à la réforme, et c'est sous sa pression, à laquelle s'associe la commission des Communautés européennes, que ce texte sera retiré.

L'immigration familiale

C'est dans les domaines de l'immigration familiale et du logement que l'action du secrétaire d'État sera déterminante.

Lorsqu'il engage des discussions avec les États d'origine, le gouvernement français pense que la limitation de l'immigration familiale pourrait être une des contreparties accordées aux concessions sur la limitation des flux. **Les États d'origine n'apprécient guère, en effet, le regroupement familial parce qu'il favorise la sédentarisation des étrangers et provoque la diminution des transferts financiers provenant des économies des travailleurs ; en outre, la présence des enfants et leur intégration progressive dans la société d'accueil distendent la relation d'allégeance.**

Pourtant, non seulement **le gouvernement français ne pourra limiter l'immigration familiale**, mais son organisation va devenir un des éléments fondamentaux de sa politique. D'abord, les États d'origine ne peuvent pas officiellement s'opposer au regroupement familial sans risquer de voir leur légitimité remise en cause. Ils s'obligent même souvent à le revendiquer officiellement, car il s'agit d'une des aspirations les plus fortes des communautés expatriées. **Surtout, une intense mobilisation des associations de défense des droits des étrangers fait prendre conscience aux pouvoirs publics de l'impossibilité pratique et éthique du maintien de la suspension de l'émigration des familles, décidée en juillet 1974, et les fait revenir sur leur position première.**

Dans le dossier qu'il prépare pour le Conseil des ministres du 21 mai 1975, le secrétaire d'État écrit : « Au point de vue pratique, l'immigration familiale se fait selon des voies qu'il est difficile de contrôler. Beaucoup de familles entrent en France comme faux touristes ; il est, en effet, impossible d'interdire à une famille de rejoindre pour les vacances le 'chef de famille'. » **Les immigrés concernés n'ont pas, de leur côté, perçu que la règle en vigueur avait changé. Le regroupement familial a pour eux un caractère légitime : sa limitation contrevient aux habitudes prise par**

d'autres familles installées dans le passé en France. La quasi-totalité des familles arrivant en France considère encore que leur entrée n'appelle pas de formalités particulières mais s'inscrit dans la suite normale de la venue du chef de famille. La mesure de suspension de 1974 n'est donc pas prise au sérieux. Le regroupement familial se poursuit dans le désordre, plus encore que par le passé, et en dehors des procédures régulières. Le droit de vivre en famille est en outre plaidé vigoureusement par les organisations de défense des immigrés, particulièrement par le GISTI (Groupe d'information et de soutien aux travailleurs immigrés) ; ces associations ne cessent d'intervenir auprès des pouvoirs publics pour rappeler au secrétaire d'État que ce droit fait partie des traditions républicaines. **Ce dernier finit par faire sien ce raisonnement : le refoulement des familles n'est pas une solution morale, il aurait pour conséquence de séparer le père, qui dispose d'un travail, de la mère et de ses enfants, souvent installés en France depuis plusieurs mois ; il est de plus, illégitime au regard des valeurs constitutives de notre société politique. <u>D'un point de vue éthique, la répression de l'immigration familiale illégale est impossible. Quelques années plus tard, le Conseil d'Etat confortera cette démarche.</u>**

Plutôt donc que de subir une immigration non contrôlée depuis trop longtemps - au cours des dernières années, **neuf familles étrangères sur dix sont venues en France sans contrôle** -, les autorités publiques vont chercher à l'organiser. Pour la première fois depuis la Libération, des règles adaptées aux pratiques sociales, et donc applicables, vont être définies et l'immigration familiale à nouveau autorisée. La porte s'était déjà entrebâillée dès août 1974 ; elle est définitivement ouverte en 1975. Ce retournement n'implique aucun choix à long terme sur la stabilisation des immigrés concernés ; c'est du moins le discours officiel. Il paraît cependant vraisemblable que le secrétaire d'État sait que sa proposition favorise une installation durable des résidents. Et, de fait, cette décision constituera un obstacle déterminant aux projets d'inversion des flux qui apparaîtront à partir de 1977.

Par décret pris le 29 avril 1976, le droit à l'immigration familiale est confirmé, il est cependant garanti de façon différenciée : l'accord international signé avec le Portugal, en janvier 1977, constitue une base plus solide que le simple décret qui régit le droit des autres étrangers. Et la mise en œuvre de ce droit est soumise à un contrôle de l'administration ; on exige de l'étranger des garanties sur la qualité de son logement, qui doit assurer à la famille arrivante des conditions de vie décentes. Mais, en compensation du loyer qu'il paye dans l'attente de l'autorisation administrative, on lui attribue une prime de 1 000 francs.

Le logement

Dans le domaine du logement, le secrétaire d'État ne va pas tenter, comme l'avait fait André Postel-Vinay, d'arracher la programmation de la construction d'un nombre précis et élevé de logements sociaux dont une partie sera affectée aux étrangers. Il va en revanche réussir à obtenir que soient mis à disposition des moyens financiers spécifiquement affectés au logement des immigrés, réclamés à de nombreuses reprises par les directeurs du Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés (FAS) et le Haut Comité de la population.

Jusqu'en 1975, le FAS assurait seul le financement de certaines actions menées dans ce domaine. Afin de le désengager du secteur du logement et de lui permettre ainsi de financer d'autres actions, le secrétaire d'État obtient, sous la menace de la création d'une taxe directement gérée par l'État, contre les avis du ministère du Logement et du CNPF, la création du « 0,2% Logement ».

Depuis 1953, les entreprises de plus de dix salariés sont assujetties chaque année à une taxe

parafiscale représentant 1% de la masse salariale, dont le produit doit être affecté spécifiquement à l'effort de construction. Elles versent cette taxe à des organismes collecteurs, essentiellement les Comités interprofessionnels du logement (CIL) qui répartissent les fonds ainsi perçus, le plus souvent sous la forme de prêts à long terme ou de subventions accordées au premier chef aux organismes HLM. Ces derniers s'engagent en échange à réserver un contingent de logement aux salariés des entreprises cotisantes. C'est une partie de cette cotisation de 1% que le secrétaire d'État obtient d'affecter en priorité au logement des immigrés (décret du 27 décembre 1975). Ces sommes devront être utilisées soit pour la construction, l'amélioration ou l'extension de foyers pour célibataires, soit pour des opérations de logement ou de déconcentration de famille étrangères dans certains ensembles immobiliers.

Au centre du dispositif, un organisme est spécialement chargé de coordonner la perception de la nouvelle taxe parafiscale et d'en suivre l'utilisation : la Commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI), administrativement rattachée au secrétariat d'État chargé des travailleurs immigrés. Parallèlement, dans chaque département est créée une commission départementale pour le logement des immigrés.

Le système d'intervention mis en place est conçu pour contraindre le patronat et les organismes de collecte du 1%, d'une part, et les administrations, d'autre part, à collaborer. Ils doivent déterminer les opérations à financer. Certes, la tutelle de l'État s'exerce sur l'attribution de fonds par le biais de la CNLI, mais les partenaires sociaux, et particulièrement le CNPF, dont la participation est finalement obtenue, sont associés à la gestion à travers les CIL qui disposent d'un pouvoir d'agrément. Afin d'asseoir la légitimité de la nouvelle structure au sein du ministère du Logement et du secteur du bâtiment et des travaux publics, un ingénieur du corps des ponts et chaussées, Jean-Noël Chatpulut, en devient le secrétaire général. Porteur d'une double légitimité, technique et politique, il agira avec la collaboration de son ministère d'origine.

Encore une fois, pour avoir satisfaction, le secrétaire d'État a usé habilement de ses ressources politiques. Il a bénéficié du soutien du Président de la République dans les nécessaires arbitrages interministériels. Il s'est ensuite adapté aux contraintes de la mise en œuvre en s'alliant aux administrations compétentes.

Séduire la gauche

L'ensemble de ces actions sociales doit satisfaire les immigrés résidents, mais aussi contribuer à légitimer le nouveau Président de la République dans l'électorat de gauche, que l'on croit sensible à l'action conduite en faveur de l'immigration. Pour atteindre plus précisément ce dernier objectif, la stratégie présidentielle se manifeste en outre par quelques gestes symboliques. Après avoir reçu des éboueurs sénégalais et maliens, pour un petit déjeuner à l'Élysée, en décembre 1974, le Président se rend quelques semaines plus tard, le 27 janvier 1975, à Marseille. La cité phocéenne, en matière politique comme en matière d'immigration est perçue par le Président et son secrétaire d'État comme une ville symbole ; habitée par de nombreux étrangers, elle est dirigée par un maire socialiste qui a la réputation d'être particulièrement anticommuniste : il a été élu dans sa ville à la tête d'une coalition de centre gauche et a toujours refusé d'y constituer une liste d'union de la gauche. Gaston Defferre pourrait constituer une passerelle entre la nouvelle majorité et l'opposition de gauche la plus « raisonnable ». Paul Dijoud, alors maire de Briançon, se situe à l'aile gauche de la nouvelle majorité présidentielle. Il se verrait volontiers jouer le rôle de trait d'union avec Gaston Defferre, à qui il voudrait bien succéder à la mairie. Le Président visite donc à Marseille une école, une cité de transit, un bidonville, un centre d'apprentissage et reçoit les consuls des États d'émigration. La ville

se voit offrir un important contrat d'agglomération. Contre un engagement de la municipalité à mener un programme précis d'insertion des immigrés, l'Etat s'engage à fournir des ressources financières importantes. La forte concentration d'étrangers dans les quartiers du Nord de Marseille incite les rédacteurs du contrat d'agglomération de la ville à envisager une meilleure répartition des logements offerts aux étrangers. A cette fin, la municipalité s'engage à mettre des terrains à la disposition des constructeurs. Elle souscrit à un programme de déconcentration de 3 000 logements pour les familles et de 2 000 places pour les travailleurs isolés ; ainsi qu'à la construction d'un lieu centralisé d'accueil administratif, « la Maison de l'étranger ». Ce contrat, aux clauses très précises, est approuvé par Gaston Defferre, mais n'est adopté qu'avec beaucoup de difficultés par la majorité municipale.

La coercition

Expulsions et détentions

Pendant que le secrétaire d'État négocie avec les États d'origine et s'efforce de développer la lutte contre le travail irrégulier ou les moyens de la politique d'insertion, le ministre de l'Intérieur maintient, pour sa part, l'ordre public. Il se fait de celui-ci, dès lors qu'il s'applique à des étrangers, une conception très répressive.

En premier lieu, puisque le contrôle des flux reste entièrement du ressort de son ministère, il a pour mission de renvoyer les étrangers en situation irrégulière. **L'ordonnance de 1945 ne prévoyant pas de sanction spécifique à l'égard du séjour irrégulier, l'administration est alors incitée à prendre sans fondement légal des décisions d'expulsion** dont l'effet - l'interdiction de séjour en France pendant cinq ans - est sans commune mesure avec la gravité des infractions. Parfois, il ne s'agit que d'un simple touriste qui a laissé passer le délai de trois mois de séjour auquel il a droit ; ou encore d'un jeune de plus de seize ans, né en France, qui a oublié de demander la délivrance d'un titre. Une fois la décision prise, et dans l'attente de son exécution, les personnes concernées sont retenues dans des locaux administratifs pour une durée indéterminée. La gauche se mobilise après la découverte de l'un de ces centres, à Arenc, dans les Bouches-du-Rhône. François Mitterrand y consacre sa chronique de l'hebdomadaire du parti socialiste *L'Unité,* le 5 mai 1975, et interpelle le Président de la République : « Le Président de la République connaissait-il l'existence du centre Arenc quand il s'est rendu à Marseille pour étudier sur place les conditions de vie des travailleurs immigrés ? »

Certes, le ministre de l'Intérieur applique une politique qui s'inscrit dans la lignée de celle de son prédécesseur, M. Raymond Marcellin, lequel déclarait le 4 août 1973 : « Je continuerai à expulser tous les étrangers qui troublent l'ordre public. » Il semble toutefois se référer à une notion très contestable de l'ordre public : les définitions données par les juristes, aussi vagues que nombreuses, marquent toutes le caractère anormal du comportement considéré ; mais la normalité, considérée comme la conformité à un idéal, à une morale, évolue. Dans la France des années 70, les contraintes de normalité semblent, pour les Français, se libéraliser sur le plan de la vie privée ou sociale. Au contraire, celles qui demeurent exigées de l'étranger restreignent fortement sa liberté, tant sur le plan du séjour que dans sa vie professionnelle, au détriment de son intégration.

Ainsi, ceux qui s'engagent dans des luttes sociales, plutôt que de pratiquer leur religion dans les lieux de culte mis à leur disposition dans les entreprises, sont considérés comme troublant l'ordre public et sont donc combattus.

L'interdit politique et syndical

Car l'immigration régulièrement installée est perçue comme un champ d'action et de politisation de l'extrême gauche française et des partis d'opposition aux régimes en place dans les États d'origine. Elle est donc surveillée. Au sein de l'entreprise, la collaboration entre les services du personnel et la police nationale semble aller jusqu'à informer les polices de certains États d'origine sur les activités syndicales et politiques de leurs ressortissants. Cette « coopération » concerne le Portugal ou l'Espagne, mais c'est avec le Maroc qu'elle paraît la plus poussée. Selon Jean Benoît, près d'une centaine de syndicalistes de la CGT ou de la CFDT sont appréhendés lors de leurs vacances au Maroc, incarcérés, certains torturés, en raison de leur appartenance à un syndicat. Certains délégués syndicaux marocains, parce qu'ils refusent de collaborer avec la Fédération des amicales de travailleurs et commerçants marocains en France, créée par la monarchie chérifienne, disparaissent mystérieusement. **Dans les usines automobiles, les travailleurs étrangers subissent les pressions des milices patronales ou de syndicats, comme la CFT, qui agissent également en liaison avec les États étrangers.**

L'« ordre public » va également s'introduire dans les foyers de travailleurs célibataires. Les difficultés de conditions de vie et de travail, la surpopulation, les logements dégradés, le gardiennage et les règlements intérieurs, ils ont provoqué, à l'occasion de la hausse des loyers de la fin de 1974, la révolte et la mobilisation des résidents. La grève des loyers débute en 1975 dans deux foyers de Saint-Denis puis s'étant rapidement aux autres foyers de la région parisienne. Dans un premier temps, plusieurs tentatives de médiation échouent : des représentants du gouvernement, n'hésitent pourtant pas à rencontrer en banlieue parisienne des représentants d'organisation d'extrême gauche qui soutiennent et animent la grève, pour tenter d'aboutir à une solution. Mais les pouvoirs publics ont le sentiment que leurs interlocuteurs maoïstes ne s'intéressent guère à un véritable compromis et que cette grève doit, de leur point de vue, se prolonger pour symboliser le plus longtemps possible la lutte contre le système capitaliste. Elle durera effectivement cinq années.

Les autorités publiques vont, dès 1976, saisir la justice en intentant deux cents à trois cents procès. Elles s'efforcent d'éviter les tribunaux d'instance, trop favorables aux résidents, et s'adressent aux tribunaux de grande instance, puis en appel aux cours d'appel, enfin aux tribunaux administratifs. Certaines décisions d'expulsion sont prises personnellement par le Premier ministre en réunion interministérielle. Ce sont parfois les militants les plus modérés qui en sont les victimes. Le secrétaire d'État aux travailleurs immigrés réagit à ces événements en déclarant que les expulsions des foyers relèvent de la compétence du ministère de l'Intérieur.

Pour les organisations de gauche, le parti socialiste en tête, l'action du ministère de l'Intérieur apparaît au contraire comme le symbole de la volonté du gouvernement de déstabiliser les immigrés. Cette analyse va être confortée par le tournant que prend au printemps 1977 la politique du gouvernement. Il n'empêche qu'en trois ans Paul Dijoud a mis en place des structures administratives et juridiques qui organisent la politique de l'immigration. Le bilan de son action a souvent laissé une image brouillée. Il apparaît aujourd'hui loin d'être négligeable.

Chapitre IV

Les lois du retour
(avril 1977 - mai 1981)

Au lendemain des élections municipales de mars 1977, perdues par la majorité présidentielle, Dijoud est remplacé dans ses fonctions par Lionel Stoléru, qui prend le titre de secrétaire d'Etat chargé des travailleurs manuels et immigrés. Cette nouvelle étape est marquée par un changement d'orientation stratégique.

Les options de Paul Dijoud ne semblent pourtant guères couteuses aux points de vue de la politique intérieure et de la politique extérieure. Elles font l'objet d'interprétations diverses et souvent méfiantes, mais celles-ci n'ont pas entraîné une forte mobilisation d'opposants.

C'est le contexte qui a changé : la crise économique, désormais perçue comme durable, souligne le fait que la politique de l'immigration de la période précédente paraît inadaptée. La nouvelle politique économique se fonde dès lors sur le rétablissement des grands équilibres : d'abord, celui du marché de l'emploi, mais aussi des échanges extérieurs. Dans ce dessein, le gouvernement envisage explicitement, à partir de 1978, le départ d'un nombre important d'immigrés pour freiner la progression du chômage et diminuer le déficit du commerce extérieur. François de Combret, conseiller technique au secrétariat général de la présidence de la République, développe ainsi, au lendemain des élections législatives de mars 1978, gagnées par la majorité présidentielle, cette nouvelle orientation :

> « Parmi bien d'autres conséquences, la présence en France de 2 millions d'étrangers constitue en effet un poids non négligeable sur la balance des paiements : de l'ordre de 7 milliards de francs. Cette présence est souvent justifiée par le raisonnement selon lequel des Français ne veulent plus accomplir certaines tâches pour la plupart indignes d'eux. Pourtant, dans la plupart des cas ce raisonnement est faux : [...] des transferts d'usine de la région parisienne vers des sites bien choisis de province permettraient de créer des dizaines de milliers d'emploi pour des Français et contribueraient à restaurer ainsi à la fois l'équilibre de la balance des paiements et celui de l'emploi. »

Le changement d'orientation obéit également à des impératifs politiques déterminants. Le climat politique s'est, depuis 1974, plutôt détérioré pour le Président de la République. L'union de la gauche est confortée par sa victoire aux élections municipales, et la division de la droite s'accentue : depuis la démission de Jacques Chirac de son poste de Premier ministre en août 1976, Valéry Giscard d'Estaing affronte une forte concurrence dans sa majorité présidentielle. *La politique de Paul Dijoud ne « rapporte » sans doute pas assez : ni la légitimité supplémentaire que l'on attendait auprès de la gauche pour sa dimension libérale, ni la faveur du reste de l'opinion, de plus en plus hostile à la présence étrangère.* D'autant qu'à compter d'avril 1977 et surtout au cours du printemps 1978, le chômage se place au premier rang des préoccupations de l'opinion publique et risque de devenir un des enjeux déterminants des futures campagnes électorales.

Pour toutes ces raisons, le gouvernement veut donc diminuer la présence étrangère qui, il le constate avec inquiétude, n'a pas cessé d'augmenter depuis 1974. **Cela n'a rien de surprenant puisqu'il s'agit principalement de la conséquence des flux d'immigration familiale à nouveau autorisés en décembre 1974**. Pourtant, même si cette immigration se révèle globalement en diminution par

rapport aux années précédentes la présidence de la République se monte très préoccupée. Elle semble mesurer **tout à coup qu'immigration familiale signifie installation durable, ce qui modifiera dans les années à venir, <u>la nature et la composition de la population française</u> (NDT : Mais le Grand Remplacement n'existe pas) et entraînera la présence nouvelle, inconnue et inquiétante d'une forte minorité musulmane.**

La fermeture des flux d'entrée est immédiatement renforcée. Mais au premier chef, et pour la première fois, priorité est accordée au retour d'une partie des étrangers résidents, retours d'abord volontaires puis, après les élections législatives de mars 1978, retours forcés.

Les premières mesures visant à supprimer les passerelles encore possibles entre le statut de non-régulier et de régulier concernent d'abord les familles. Pestant contre l'accord signé en février 1977 avec le Portugal, qui garantit aux Portugais de France un droit à l'immigration familiale, le secrétaire d'État cherche, sans succès, à le remettre en cause. Et, le 27 septembre 1977, il annonce en référence à la politique conduite en République fédérale d'Allemagne, la suspension pour trois ans de l'immigration familiale. Les réactions sont telles - protestations des Eglises et des partis politiques, avis négatif de la section sociale du Conseil d'État - que le gouvernement modifie son dispositif initial : les familles gardent l'autorisation de séjourner, mais se voient interdire de travailler.

Des mesures restrictives touchent, en outre, certains étudiants : une circulaire du 12 décembre 1977 cherche à empêcher l'entrée dans les universités françaises de faux étudiants, inscrits dans l'intention d'obtenir le droit de séjourner en France et d'y travailler.

Objectif : retours forcés

Dans le domaine des retours, la réorientation est progressive. De 1974 à 1977, seules des opérations de formation professionnelle destinées à favoriser le retour avait été décidées. Elles ne concernent au total entre le 1er janvier 1976 et le 15 octobre 1977, que ... 115 stagiaires. Le 26 avril 1977, le premier ministre Raymond Barre annonce devant le Parlement l'attribution d'une prime de 10 000 francs, destinée à l'étranger inscrit à l'ANPE ou chômeur indemnisé, en échange de son départ définitif vers son pays d'origine et de celui de sa famille. Le dispositif prévoit des augmentations de l'aide de 10 000 francs pour le conjoint chômeur, de 5 000 francs pour le conjoint salarié et de 5 000 francs supplémentaires par enfant, salarié ou chômeur. Rédigées dans leur langue d'origine, 49 000 lettres sont envoyées aux chômeurs étrangers ; seules 4 000 personnes y répondent favorablement. Devant cet échec, les autorités publiques étendent le dispositif aux étrangers salariés depuis au moins cinq ans. Les résultats restent peu probants ; le plus souvent, se sont portés volontaires des ressortissants espagnols ou portugais, qui avaient déjà l'intention de retourner chez eux et qui saisissent ainsi l'occasion de cette prime imprévue.

Simultanément, le gouvernement tire les conséquences sociales de sa nouvelle stratégie. Les crédits du FAS sont réorientés. Ceux qui favorisent le retour augmentent, tandis que ceux qui facilitent l'installation se réduisent : la suppression du réseau national d'accueil est mise à l'étude et l'on supprime jusqu'à l'existence de l'Association pour l'enseignement des étrangers, principal organisme d'alphabétisation. Dans le conflit des foyers, l'attitude du gouvernement se durcit ; en 1978, alors que 42 foyers et quelque 20 000 à 30 000 résidents sont touchés par la grève, les incidents se multiplient, dont il résulte 370 expulsions.

Bientôt, la situation économique ne se rétablissant pas, les décideurs publics conçoivent la politique de l'immigration comme un des rares moyens à leur disposition pour diminuer le chômage. Lionel

Stoléru, dans une note adressée au Président de la République au cours du deuxième trimestre 1979 prévoit qu'un échec de la reprise mondiale attendue pour les mois de mars et avril 1979 empêchera une croissance supérieure à 3%, laquelle serait seule à même de permettre une diminution du chômage, et il ajoute :

> « Si l'on accepte cette vision du monde actuel, cela veut dire que nous avons une économie qui va continuer à tourner de manière satisfaisante mais à une vitesse qui n'apporte aucune solution spontanée au problème du chômage. La démographie ne nous aidera pas en 1979 - 1980 – 1981 : l'arrivée des jeunes restera, chaque année, massive et l'arrivée des femmes se poursuivra. Seule l'immigration peut apporter une solution partielle : si un effort budgétaire de l'ordre de 800 millions de francs est consacré au fonds de réinsertion pour les départs volontaires et si un accord de renouvellement restrictif est passé avec l'Algérie, nous devrions pouvoir obtenir 100 000 départs d'ici fin 1980 (50 000 volontaires, 50 000 non-renouvellements). »

Dans ce contexte, et à compter du mois de mars 1978, est donc né un nouveau projet. L'objectif n'est plus seulement la recherche du retour volontaire, même si la prime de 10 000 francs (le million) a déjà choqué une partie de l'opinion en donnant le sentiment d'une incitation à prendre injustement congé après de longues années de bons et loyaux services. Dorénavant, l'objectif visé est le retour organisé et forcé d'une partie de la main-d'œuvre étrangère installée régulièrement en France ; plus précisément, le retour de plusieurs centaines de milliers d'étrangers sélectionnés par nationalités, étalé sur cinq ans.

La cible algérienne

Sont exclus de prime abord du dispositif les ressortissants des Communautés européennes et les réfugiés politiques. Plus tard, le 27 septembre 1979, après de vives pressions de leurs gouvernement les Portugais et les Espagnols sont reconnus comme futurs européens et donc exclus des mesures envisagées. Restent donc principalement concernés les ressortissants du Maghreb.

Au cours de la négociation et des contacts internationaux, les autorités françaises utiliseront avec profit les rivalités opposant les trois États du Maghreb. Par exemple, elles indiqueront à plusieurs reprises à leurs interlocuteurs algériens que leurs ressortissants ne sont pas concernés par les mesures projetées, tout en tenant dans le même temps un discours identiques aux autorités marocaine et tunisienne, cela pour justifier que des mesures symboliques soient prises à l'encontre des ressortissants de chaque État afin de maintenir l'illusion de l'égalité de traitement. Mais, en réalité, il apparaît explicitement dans les documents que nous avons pu consulter que l'Algérie constitue la cible prioritaire du gouvernement français et ce, pour plusieurs motifs.

En premier lieu, la communauté algérienne a l'effectif le plus important des trois États du Maghreb 800 000 personnes. La réalisation des objectifs quantitatifs de retours y est donc plus aisée. De plus, bien que de religion musulmane, au même titre que les autres communautés maghrébines, elle joue un rôle politique spécifique et se montre la communauté la plus revendicatrice à l'égard de l'ancienne puissance coloniale. L'engagement syndical des Algériens est d'ailleurs particulièrement mal accepté par certains chefs d'entreprise français. La communauté algérienne suscite en outre, pour des raisons d'ordre historique et symbolique, les réactions les plus passionnelles de la part des opposants à la présence étrangère en France. Le départ d'une partie de cette communauté peut donc, aux yeux du gouvernement français contribuer à diminuer les tensions politiques sociales et culturelles. De son côté, l'Algérie profite à cette époque de l'augmentation des prix des produits

pétroliers. Elle a lancé un important programme de construction de logements pour lequel elle souhaite disposer de cadres formés aux métiers du bâtiment. Le retour peut donc présenter pour elle un intérêt économique.

Enfin, l'État algérien paraît être le seul des trois États du Maghreb à posséder une structure susceptible, dès lors qu'il en accepterait le principe, d'organiser le retour d'une partie de ses ressortissants avec efficacité. *Paradoxalement, c'est cette force qui fait la faiblesse de l'État algérien dans ce type de négociation : il dispose là de ressources négociables. A l'inverse, la faiblesse étatique du Maroc fait sa force : il n'a rien de concret à négocier. Si le Maroc est toujours plus disposé à signer des accords internationaux en matière de contrôle des flux, c'est qu'il sait, à l'avance, qu'ils n'auront pas d'effet concret.* Le royaume chérifien ne donne souvent là à l'État français qu'une satisfaction formelle et une carte supplémentaire dans les négociations avec l'Algérie.

L'objectif une fois déterminé, plusieurs facteurs peuvent laisser penser aux autorités françaises qu'elles se trouvent dans une conjoncture favorable à l'action.

Le problème du chômage, nous l'avons vu, préoccupe de plus en plus l'opinion publique qui se montre, selon les enquêtes d'opinion, désormais très réceptive à la solution du retour des étrangers. La diminution provisoire du nombre d'étrangers en Allemagne fédérale apparaît, de ce fait, comme un argument supplémentaire utilisable dans un éventuel débat.

En outre, la loi de 1932, qui avait institué des quotas dans les entreprises industrielles reste juridiquement applicable. Certes, elle ne correspond plus dans son contenu aux objectifs des décideurs publics : elle impose des décisions branche par branche, une consultation des partenaires sociaux et ne s'applique aux entreprises que pour les embauches à venir ; elle ne résout pas le cas des chômeurs protégés par la réglementation européenne. Mais elle peut représenter une menace plus ou moins dissuasive.

Surtout, le moment paraît opportun. Au 1er janvier 1979, 819 000 Algériens, dont 690 000 détenteurs d'un certificat de résidence (la différence entre les deux chiffres étant constituées des enfants de moins de 16 ans), habitent en France. Sur les 690 000 certificats de résidence, 400 000 ont une validité de dix ans, 270 000 de cinq ans et 20 000 d'un an. Or ces papiers, institués après l'accord de 1968, ont été pour la plupart délivrés en 1969 : presque tous viennent à échéance en avril 1979. **Avec la menace de non-renouvellement de ces titres, le gouvernement français a donc en main un moyen de pression puissant.** Enfin, le calendrier politique français est favorable ; le délai de trois ans avant l'échéance présidentielle laisse un temps suffisant pour que la politique des retours forcés soit décidée, mise en œuvre et produise une diminution du chômage sans que ses inévitables effets négatifs interfèrent encore sur la campagne électorale présidentielle.

Toutefois, les obstacles demeurent importants. Ils sont d'abord d'ordre politique. Les réactions en France et à l'étranger, aussi bien dans les pays d'origine que dans l'ensemble de la communauté internationale risquent d'être fortement négatives. L'Algérie reste dans l'arène international une figure symbolique de la décolonisation et du tiers-monde, et la politique de retours forcés menace de contrevenir à des normes éthiques, à la morale et à la justice.

Cette politique se heurte en outre à des problèmes juridiques considérables. Pour modifier le statut général des étrangers résidents, le gouvernement est soumis aux contraintes des conventions internationales. L'article 18 de la Charte sociale européenne, signée et ratifiée par la France prévoit

que les parties contractantes doivent assouplir progressivement les réglementations régissant l'emploi des travailleurs étrangers en France. La convention n°143 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) également signée par la France, mais pas encore ratifiée, stipule dans son article 8 l'interdiction du retrait du titre de travail ou de séjour à un travailleur en situation de chômage involontaire. **La convention 102 de l'OIT, ratifiée par la France, garantit au chômeur étranger les mêmes droits qu'un Français.**

Les ressortissants algériens sont enfin protégés par un statut juridique spécial garanti par les accords d'Évian (modifiés en 1968) qui constitue un obstacle particulier aux décisions que voudrait prendre la France. Si le gouvernement français ne faisait que modifier la législation interne en la rendant plus rigoureuse, celle-ci concernerait alors, sauf nouvel accord international accepté par l'Algérie, toutes les nationalités à l'exception de cette dernière. Hormis le fait que l'égalité de traitement ne serait pas respectée, le paradoxe serait que les ressortissants algériens visés par la politique restrictive de la France seraient les seuls exclus du traitement de rigueur... Si le gouvernement français, se heurtant sur un refus de négocier de la part de l'Algérie, décidait de dénoncer les accords particuliers de 1968, on remettrait en application les accords d'Évian plus favorables encore puisque prévoyant une complète liberté de circulation. Il faudrait alors dénoncer ces accords. Un tel acte aurait, par sa dimension symbolique, des conséquences imprévisibles ; et il ne permettrait au gouvernement d'effectuer des retours forcés qu'à la condition de modifier auparavant la législation interne.

Le gouvernement n'emportera donc la mise que si deux parties sont engagées - une interne, une externe - et gagnées toutes les deux. Mais pour convaincre le Parlement de voter une loi, la négociation avec l'Algérie doit être déjà bien engagée ; et pour que celle-ci avance, il faut que la menace d'un retour aux droit commun soit suffisamment crédible pour que les négociateurs algériens la prennent au sérieux ; ce qui exige qu'une législation soit en voie d'adoption au Parlement français. **Une part des atouts dont le gouvernement dispose dans chacune des parties découle donc de sa réussite dans l'autre.**

Ainsi suffit-il aux adversaires de ses projets de concentrer leurs forces sur l'une ou l'autre des parties engagées pour empêcher le gouvernement d'attendre son objectif.

Le pari est donc extrêmement risqué, mais le prix à gagner paraît, lui, considérable : peut-être une réduction du chômage à laquelle le secrétariat d'État aux travailleurs émigrés semble croire puisqu'il indique dans une note datée du 7 mars 1979 qui décrit par le détail l'objectif du gouvernement : « Cette stratégie [qui permet de refuser 400 000 renouvellements en quatre ans] est beaucoup plus efficace que celle qui serait fondée sur la situation de chômage puisque 28 000 immigrés seulement sont demandeurs d'emploi depuis plus de six mois » ; peut-être le gouvernement pense-t-il gagner aussi la diminution des problèmes que pourrait poser dans l'avenir le maintien durable d'une population étrangère perçue comme difficilement assimilable. Mais, en cas d'échec, le coût politique risque d'être élevé : il pourrait se solder par une perte de crédit national et international et sans doute par la montée des revendications des immigrés qui en sortiraient renforcées, ce qui compromettrait la politique de l'immigration.

Tactique : avancer masqué

La tactique adoptée par le gouvernement français va donc consister à agir parallèlement dans les deux directions. Sur le plan interne, il masque son véritable objectif en préparant deux textes de loi. Par le premier, il entend élargir les pouvoirs d'expulsion du ministère de l'Intérieur. Par le second, il

veut rendre possible le non-renouvellement des titres des étrangers résidents.

Le ministère de l'Intérieur veut donc être habilité à procéder légalement à l'expulsion de plusieurs catégories d'étrangers en situation irrégulière qui ne pouvaient pas être soumis à cette procédure : soit ils en avaient été explicitement exclus par l'ordonnance de 1945, soit ils l'avaient été à la suite de plusieurs annulations d'un arrêté d'expulsion par le Conseil d'État - par exemple, les détenteurs de faux papiers ou les étrangers entrés irrégulièrement sur le territoire. Le texte prévoit aussi que pourraient être expulsés les étrangers résidents dont l'autorisation de travail ne serait pas renouvelée. Ils sont jusqu'alors peu nombreux puisque l'administration renouvelle automatiquement les titres pour la même durée et parfois même délivre un titre de durée supérieure. En cas de chômage, la carte est renouvelée pour au moins un an, conformément à la réglementation européenne qui l'impose.

Si le gouvernement juge utile de prévoir cette disposition qui devrait concerner des étrangers présents en France depuis plusieurs années, en situation régulière, c'est que le deuxième texte qu'il va chercher à faire adopter doit précisément permettre et favoriser le non-renouvellement des titres de travail et de séjour de ces étrangers résidents.

Ces projets doivent tous deux être adoptés par le Parlement pour permettre des retours forcés. Si le premier projet de loi est seul adopté, les autorités publiques ne se seront donné les moyens juridiques de procéder qu'à des expulsions rapides de nouveaux immigrants en situation irrégulière. En revanche, si le second texte est seul adopté, le gouvernement pourra ainsi fabriquer une masse d'illégaux en ne renouvelant pas les titres des étrangers réguliers, mais il ne disposerait pas du droit de les contraindre à quitter le territoire.

En scindant en deux la formalisation l'objectif interne, les autorités cherchent à cacher leur jeu mais elles augmentent aussi les risques d'échecs. Il suffit que l'un de ces textes ne soit pas adopté pour que le dispositif d’ensemble s'effondre.

La négociation avec l'Algérie n'en débute pas moins à l'automne 1978. Le 13 septembre 1978, à Paris, un entretien réunit l'ambassadeur d'Algérie et le secrétaire d'État Lionel Stoléru. Ce dernier fait part de l'intention de son gouvernement de proposer un retour organisé de 100 000 Algériens par an pendant cinq ans - soit un total de 500 000. Le gouvernement français, indique Lionel Stoléru, souhaite également, en échange d'un nouvel accord sur le renouvellement des titres venus à échéance mettre un terme au régime spécial des certificats de résident attribués aux Algériens, en application de l'accord de 1968. Les propositions françaises prévoient de différencier les Algériens présents avant 1962 et ceux arrivés après cette date : seuls ces derniers risqueraient un retour forcé, soit 434 000 détenteurs de certificat de résidence sur 690 000, sans compter les enfants de moins de 16 ans.

Ces exigences sont réitérées les 3 et 4 octobre 1978 par le secrétaire d'État au cours d'entretiens qu'il obtient à Alger. Il y affirme qu'en raison de la montée du chômage en France, « il n'est pas question que les certificat de résidence soient renouvelés ». Il considère ces certificats comme des « contrats à durée déterminée ». Il souhaite cependant que les départs ne soient pas brusques ; il les désire organisés en coopération avec l'Algérie. Si l'Algérie refuse l'accord, le secrétaire d'État indique que les autorités françaises exécuteront leur objectif unilatéralement.

Il réaffirme l'objectif de mettre fin au statut privilégié des Algériens séjournant en France et menace, en cas de refus, de dénoncer les accords de 1968 ; ce qui aurait pour effet de rétablir pour les

Algériens les droits de circuler librement et de s'installer en France, prévus par les accords d'Évian. Mais cela ne l'inquiète pas : les accords d'Évian pourront être dénoncés car, fait-il remarquer, « ils n'ont pas été respectés par les Algériens ».

Les premières conversations entre Paris et des hauts dirigeants algériens avaient pu laisser penser qu'une négociation sur les retours restait possible. Le voyage à Alger met fin à cet espoir. En effet, à l'exigence française d'un retour planifié des immigrés, les autorités algériennes n'acceptent de répondre que par des retours volontaires. Elles soulignent : **« Ce dossier est d'une extrême importance pour l'ensemble des rapports franco-algériens, il a un contenu et une signification morale très forts ; il s'agit d'une 'bombe', enjeu à la fois politique, social, économique. Le projet de la France est une atteinte au droit acquis par les ressortissants algériens et l'Algérie n'acceptera rien qui ne soit accepté par eux »**. Ce refus a des motivations économiques et sociopolitiques, il serait en effet difficile à l'économie algérien de réinsérer 500 000 ressortissants sur son territoire ; **de même serait-il peu aisé de faire vivre ensemble, sans coup excessif des communautés ayant développé des conditions d'existence relativement différentes ;** (NDT : Mais en France, pas de problème) peut-être même y aurait-il des risques de déstabilisation politique ?

Ce refus tient aussi à la spécificité de l'État algérien et aux modalités historiques de sa création dans un rapport très particulier à l'ancienne puissance coloniale. Car le discours sur l'immigration est évidemment lié à la colonisation (NDT : en omettant que la colonisation était liée à l'arrêt de la piraterie barbaresque sévissant depuis mille ans en Méditerranée). Pour les Algériens, c'est la colonisation qui, en déstructurant l'espace socio-économique algérien lorsqu'elle s'est produite, puis en le déstabilisant encore lorsqu'elle s'est achevée, est responsable de l'émigration. De cette analyse, découlent deux évidences.

Premièrement, puisque l'immigration est de la responsabilité de l'ancien puissances coloniale, le respect de l'immigré s'en trouve d'autant plus exigé. De surcroît, l'immigré algérien n'est pas, comme bien d'autres immigrés, le représentant d'une nation dominée, mais celui d'une nation qui s'est libérée victorieusement par le combat, un hôte temporaire à qui le respect est dû.

Deuxièmement, le retour sera possible dès que l'Algérie indépendante sera reconstruite ; cette émigration est donc provisoire.

Ces deux évidences favorisent d'abord le maintien d'une certaine distance à l'égard de la société d'accueil et légitiment l'allégeance des Algériens de France aux jeune État algérien. Mais ce discours a aussi comme conséquence d'assurer une protection à ces ressortissants ; il est censé forcer les autorités françaises à avoir du respect pour les travailleurs algériens. Enfin, alors qu'ils sont dans une situation économique et sociale de « dominés », ce discours est censé permettre aux Algériens d'avoir une véritable relation de « face-à-face » égalitaire avec les Français. *Ces derniers leur doivent d'autant plus le respect que si les Algériens sont chez eux en France, à effectuer de basses besognes, c'est leur faute.*

La tactique française, qui consiste à faire sien le discours traditionnel de l'Algérie sur le retour, va de ce fait vite se retourner contre les négociateurs français. Les négociateurs algériens ont beau jeu d'indiquer que leur discours est la conséquence d'une exigence de dignité, et que la tentative d'imposer à l'État algérien et à ses ressortissants un retour non volontaire et non décidé marquerait la volonté de l'ancienne puissance coloniale à leur faire « perdre la face » ce qui serait absolument inacceptable.

La menace française est cependant prise au sérieux. L'Algérie sait que le projet émane du Président de la République lui-même, qu'il y tient beaucoup, mais elle comprend bien aussi que la crédibilité de la menace tient à l'adoption des projets de loi par le Parlement. C'est pourquoi Alger choisit de temporiser en acceptant à deux reprises, au cours des discussions internationales, un renouvellement provisoire pour un an des certificats de résidence algériens venus à échéance, **tout en cherchant en même temps à faire échouer la stratégie française de l'intérieur.**

La Résistance

Le premier texte de loi doit donc permettre au gouvernement d'expulser rapidement des étrangers que, jusqu'alors, il n'était pas possible de refouler légalement. L'ordonnance de 1945 exigeait que l'étranger désireux d'entrer en France se munisse des documents et des visas exigés par les conventions internationales. Une condition supplémentaire est prévue pour lutter contre l'emploi irrégulier : avant d'entrer, l'étranger devra justifier des moyens d'existence suffisants pour la durée du séjour en France. Ainsi serait renforcé le contrôle de l'entrée sur le territoire.

L'Assemblée nationale approuve les principes généraux du texte et ne remet en cause que quelques aspects ponctuels : elle n'exige plus la preuve des moyens d'existence mais des moyens de rapatriement. La possibilité de délivrer des titres de séjour à des étrangers entrés comme touriste et désireux de s'installer en France - remise en cause par le projet de loi - reste ouverte. Le Sénat se montre, en revanche, très réservé. Il juge que l'effet concret de ce premier texte ne peut être mesuré qu'à l'aune du second. Le rapporteur de la commission des Affaires sociales du Sénat indique : « […] il serait à notre avis paradoxal de confier à l'administration des pouvoirs de police concernant les étrangers en situation irrégulière, sans que cette dernière situation ait été préalablement définie […]. » A deux reprises, en première et en seconde lecture, le Sénat vote la question préalable, qui a pour conséquence le refus de l'examen de texte.

Or l'élaboration du second projet de loi prend du retard. Comme le premier, il a été soumis au Conseil des ministres du 14 mars 1979, mais jugé insatisfaisant, il a été rejeté. **C'est que le gouvernement se heurte à plusieurs pôles de résistance successifs : d'abord celui des administrations chargées de préparer le texte, puis celui du Conseil d'État.**

Jusqu'en février 1979, ce texte fait l'objet de ONZE versions différentes, discutées entre les Directions Administratives concernées et les cabinets du ministre du Travail, du secrétaire d'État chargé des travailleurs immigrés, du ministre de l'Intérieur et de la présidence de la République. Dans la mise au point, le secrétariat d'État joue un rôle central de liaison et de coordination entre la présidence de la République, qui fixe les orientations, et les services de la direction de la Population et des Migrations, qui semble n'assurer que le suivi technique des dossiers.

Dans chacune des onze versions, la détermination de quotas par départements applicables à l'occasion du renouvellement de titre doit permettre le retour d'un nombre déterminé d'étrangers résidant en France. Certaines versions prévoient en outre que la validité de l'ensemble des titres de séjour prendra fin dès la promulgation de la loi. D'autres prévoient au contraire une protection particulière pour le titulaire du titre de résident privilégié, valable dix ans et renouvelable de plein droit.

La déstabilisation de l'étranger est également activement recherchée par d'autres moyens : ainsi, l'étranger chômeur depuis six mois, en retard au retour de congés payés ou au moment du renouvellement de ses titres, se verrait automatiquement retirer ses autorisations de séjour et de

travail.

Au regard de ces dispositions restrictives, les mesures favorables aux immigrés ne font guère illusion : la fusion des titres de travail et de séjour est présentée comme un facteur de simplification administrative, alors qu'elle permettrait de n'attribuer, par exemple, au détenteur d'un titre de séjour de trois ans et d'un titre de travail de dix ans qu'un titre unique de trois ans. De même, les étrangers au chômage, menacés de ce fait d'être expulsés, auraient-ils le droit d'entamer une procédure de naturalisation.

Les variantes du texte portent sur le nombre de titres, le maintien ou la suppression de la carte de résident privilégié, les conditions de sa délivrance et de son renouvellement, automatique ou non. Le texte qui engage le gouvernement, transmis pour avis en février aux administrations centrales concernées, prévoit finalement la délivrance de deux titres : un titre ordinaire, valable pour une durée d'un an ; et un titre de dix ans accordé seulement après vingt-cinq ans de présence en France.

Frondes dans l'Etat

Difficile pour le gouvernement de fixer des quotas départementaux sans disposer de statistiques précises sur la population étrangère dans chaque département. Or le principe même de ses quotas départementaux est d'abord mis en cause par une étude de l'INSEE commandée par Lionel Stoléru, sur l'évaluation de la population étrangère à l'échelon national et départemental. Cette étude, dont l'objectif précis n'avait pas échappé aux auteurs du rapport, J. Mayer et A. Lebon, conclut à l'impossibilité de procéder à une évaluation sérieuse de la population étrangère :

> « **Le groupe de travail rappelle en conclusion le caractère imprécis de la connaissance numérique actuelle de la population étrangère vivant en France à l'échelon national et plus encore à l'échelon départemental pour lequel il n'existe pas aujourd'hui d'estimation valable.** Il insiste donc sur les difficultés d'asseoir les décisions administratives concrètes sur les statistiques actuellement disponibles. » (Mesure de la présence étrangère en France, Documentation Française, septembre 1979, 24 pages).

De nombreuses critiques sont également émises par les administrations centrales. Leur aspect parfois technique cache une remise en question profonde du texte. Il y a d'abord une critique de principe : le projet représente une rupture avec la tradition libérale de l'établissement des étrangers en France. C'est ce qu'avance la Direction des conventions administratives et des affaires consulaires (DCAAC) au ministère des Affaires étrangères. Mais il y a également la contestation du rapport entre le coût de l'opération et la réalité de ses avantages. Le texte n'est pas applicable à une majorité de ressortissants étrangers (Algériens, Portugais, Espagnols, etc.) et les difficultés diplomatiques qu'occasionnerait son adoption sont très importantes (avis de la DCAAC). L'article du texte qui prévoit que, lorsque l'étranger a effectué une demande de naturalisation dix mois avant le renouvellement de l'autorisation de travail, il bénéficie d'un délai supplémentaire avant son départ en cas de refus de renouvellement (huit mois au lieu de quatre), cet article « risque de susciter de nombreuses demandes de naturalisation sans autre justification que le désir des intéressés de préserver leur droit au travail et d'alourdir indûment la tâche des services » (avis émis par le directeur de la Population et des Migrations). Il y a enfin des critiques portant sur l'illégalité : la liaison que l'autorité publique souhaite établir entre une prolongation de séjour et une éventuelle demande de naturalisation ne paraît pas légale, dit-on à la sous-direction des naturalisations du ministère du Travail ; la disposition qui permettrait un retrait du titre en cas de retour tardif des congés payés « aurait pour conséquence une immixtion de l'administration dans un conflit opposant

le salarié à un employeur et aboutirait à faire sanctionner ce conflit par un tiers au contrat ». D'un point de vue juridique, il paraît impossible de faire supporter à un employeur le coût d'un licenciement, alors qu'il serait la conséquence d'une décision administrative (rappellent la direction des Relations du travail, la direction des Affaires civiles et du sceau au ministère de la Justice). Enfin, « ce texte contient de nombreuses dispositions de nature réglementaire, introduites ici conformément au souhait de M. le secrétaire d'État. Il est très vraisemblable que le Conseil d'État proposera d'effectuer un partage entre la loi et le règlement plus conforme à leurs domaines respectifs (avis de la DPM).

Les administrations centrales jouent donc dans cette affaire un rôle à multiples facettes. En préparant techniquement les différentes versions des projets de loi, en anticipant leur mise en œuvre et en respectant parfaitement le mandat qui leur avait été confié pour conduire une partie des négociations internationales avec l'Algérie, elles agissent avec loyauté. Parfois, dans la négociation avec l'Algérie, elles font même preuve de zèle agressif. Dans le même temps, elles marquent également leur position en exprimant par écrit, comme nous l'avons vu, leur avis sur les projets. Il arrivera aussi qu'elles fassent défection lorsque choquées par les décisions qu'elles avaient à préparer ou déçues de ce que leurs réserves n'aient pas été entendues, **elles décident non pas de démissionner, mais de faire parvenir à l'extérieur de l'administration des informations sur les projets en préparation et au Conseil d'État des arguments juridiques pour les combattre** (A. Hirschmann, Vers une politique élargie, Editions de Minuit, 1986, chap. III, p. 57-87).

L'obstacle suivant pour le gouvernement est, en effet, le Conseil d'État. Il prévoit et craint sa résistance, et cherche donc à l'éviter. De nombreuses décisions ayant trait à la politique de l'immigration ont été annulées (Le 8 décembre 1978, le Conseil d'Etat avait annulé le décret du dix novembre 1977 sur l'immigration familiale. Dans quatre arrêts rendus les 7 juillet et 24 novembre 1978, le Conseil d'Etat avait annulé plusieurs dispositions prises par circulaires, notamment la note d'information sur l'aide au retour) par la Haute Juridiction à la fin de 1978 pour des raisons de principe ou pour non-respect de la hiérarchie des normes juridiques. Obligatoirement consulté sur les projets de lois, le Conseil d'État peut donner son avis sur la légalité des décisions envisagées, mais aussi sur leur opportunité au regard du problème traité. Et, de ces deux points de vue, les réserves des différentes administrations préjugent mal de la position de la Haute Juridiction. Le gouvernement cherche pourtant à éviter un avis négatif. Le texte doit être officiellement examiné par la section sociale du Conseil d'État, et les entreprises de séduction menées auprès de son Président n'ont pas, jusqu'à présent, été couronnées de succès. Aussi le secrétaire d'État va-t-il demander à un groupe ad hoc, présidé par un conseiller d'État, de l'y aider. Ce groupe a été constitué, sur la recommandation du vice-Président du Conseil d'État, autour de Jean Mottin. Il doit donner un avis sur la forme et le fond du texte. Le groupe a en fait pour mission de soigner la présentation du texte sans remettre en cause les objectifs qu'il poursuit, de camoufler en quelque sorte des « secrets inavouables ». C'est là une méthode très inhabituelle. Le directeur de la Population et des Migrations craint d'ailleurs que la manœuvre ne produise l'effet inverse. Il attire par écrit l'attention de Lionel Stoléru « sur le fait qu'une telle procédure, si elle s'inspire du souci d'associer le Conseil d'État à la conception de ce projet, présente cependant le risque de susciter une vive réaction de la section sociale. […] Le « climat » dans lequel se déroule les travaux de la section sociale n'est pas absolument indifférent et il peut orienter sensiblement le contenu de ses avis. Dans cette perspective, l'examen du projet par un groupe de travail spécialisé du Conseil d'État, en préalable aux débats de la section sociale, peut apparaître, pour certains, comme un moyen de présenter à la section sociale un texte qu'elle pourrait difficilement désavouer ».

Le risque existe donc que le Conseil fasse payer le prix de cette tentative de contournement. Car si

ce dernier semble admettre dans le processus d'élaboration législatif, avant transmission du projet de loi pour décision gouvernementale, la consultation officieuse du Président de la section compétente, la mise en place du groupe ad hoc peut être perçue comme une violation de la norme existante.

Le groupe se constitue cependant autour de M. Mottin, et travaille rapidement. Il remet un rapport qui contient deux séries de remarques, les unes « fondamentales », les autres « de forme ». M. Mottin propose des modifications de détail : il émet des réserves juridiques justifiées selon lui par le caractère réglementaire de certaines mesures prévues dans le projet de loi ; il approuve en revanche le fait que l'employeur soit amené à payer des indemnités de licenciement aux employés obligés de quitter l'emploi du fait du non-renouvellement de leurs titres : « Une telle disposition ne peut manquer de soulever des protestations. Mais la loi peut valablement le décider. On peut prévoir qu'une telle disposition dissuadera les employeurs de recruter des travailleurs étrangers lorsqu'ils auront la possibilité d'engager des ressortissants français. »

Mais la plus importante de ces propositions porte sur l'accès au titre de résident privilégié. M. Mottin ne remet pas en cause la philosophie du texte qui fait passer de trois à vingt-cinq ans la durée de séjour régulier minimal exigée pour bénéficier d'une carte de dix ans. « Un délai aussi important est indispensable, nous a-t-on exposé, pour permettre une réduction du nombre des travailleurs immigrés à un chiffre compatible avec les besoins de notre économie. Ramener ce délai, par exemple, à dix ans, enlèverait toute efficacité pratique aux normes envisagées. » Afin d'atténuer l'effet négatif produit dans l'opinion publique, il insiste seulement pour que la présentation en soit modifiée. Il suggère de prévoir un régime général souple et un régime particulier très restrictif, justifié par la crise économique et applicable pour une période de dix ans. Il propose donc la formulation suivante :

> « A titre exceptionnel et compte tenu de la situation de l'emploi, l'attribution et le renouvellement des cartes de résident privilégié, pourront être différés pendant une période qui ne pourra excéder dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. »

Cette proposition de camouflage n'est pas reprise dans le texte adopté par le gouvernement. Celui-ci prévoit en définitive que le titre de résident ne pourra être délivré qu'après un séjour de vingt ans ; il est alors soumis dans cette version à l'avis officiel du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'État manifeste une position presque unanime à la logique du projet (selon les témoignages rassemblés sur cette assemblée générale). Il hésite cependant entre deux attitudes : adopter, cas rarissime, une « question préalable ». Dans ce cas, le Conseil d'État signifierait au gouvernement son refus de discuter d'un texte qui lui serai renvoyé tel quel. L'autre solution consiste à ne rendre un avis favorable qu'à la suite de modifications si importantes qu'il en sortirait totalement dénaturé.

La question préalable n'est pas loin d'être adoptée. **Mais le Conseil choisit en définitive d'amender le texte ; non sans avoir signifié, dans une note adressée au gouvernement, son opposition au principe même du projet, qui lui paraît contraire à la tradition républicaine, à de nombreuses conventions internationales, et inadapté au but recherché.** L'intérêt de la discussion générale, telle qu'elle a lieu dans le secret de l'assemblée générale du Conseil est qu'elle reflète presque la totalité des arguments qui sont ou seront publiquement opposés au projet gouvernemental.

Lorsque la critique est avancée avec modération, c'est l'erreur technique qui est mise en valeur - « Le gouvernement ne se donne pas les bons moyens » - ou bien l'atteinte à des normes de comportement

- « Les mesures font mauvaise impression ». Mais les critiques sont souvent plus vives. **Elles viennent du rapporteur pour qui les principes républicains sont en cause.** A ses yeux, si le régime du séjour des étrangers est, par essence, restrictif, le séjour en France et l'autorisation d'y travailler ne constituant pas un droit pour l'étranger, les auteurs de l'ordonnance de 1945 avaient prévu une stabilisation progressive de l'étranger en fonction du temps de son séjour et de son travail, assurée par l'augmentation de la durée des titres.

Cette progressivité n'est pas devenue un principe général du droit mais la jurisprudence du Conseil d'État avait dégagé, au profit de l'étranger installé régulièrement en France, un certain nombre de garanties parmi lesquelles un minimum de stabilité dans les situations individuelles et leur consolidation progressive ; le projet de loi remet en cause cette logique. Pour d'autres membres du Conseil, le texte est contraire à l'équité et à la justice : « On est allé chercher cette main quand on a eu besoin ; quand ce besoin n'existe plus, on prend ces travailleurs et on les renvoie dans leur pays. » « Le texte est contraire à la tradition républicaine, à ce qui constitue, depuis la Seconde Guerre mondiale, l'esprit de la France et la tradition de sa politique de l'immigration. »

De plus, le rapport entre le coût politique, national et international, et l'avantage économique que l'on pourrait éventuellement retirer par une diminution du chômage paraît déséquilibré. Le projet présente pour la position et l'image de la France dans le monde, par les conséquences pratiques qu'il pourrait avoir sur un bon nombre de personnes, de très graves inconvénients en face desquels les avantages apparaissent bien minces, voire aléatoires. La réglementation prévue est en effet inadaptée pour répondre aux problèmes qu'elle souhaite résoudre : les seuls emplois substituables sont tenus par les Européens que l'on ne veut pas renvoyer.

Dans l'avis qu'il adopte, le Conseil propose donc de garantir le séjour des résidents privilégiés. Il suggère, en effet, de ramener de vingt à douze années le délai à partir duquel ce titre sera attribué et renouvelé de plein droit. **Or, en 1979, les étrangers en possession des titres de dix ans l'ont obtenu pour la première fois après au moins trois ou quatre années de séjour en tant que résidents temporaires ou ordinaires. Ils ne le renouvelleront qu'après treize ou quatorze ans de présence en France ; le délai de douze ans que propose le Conseil d'État les protège, tandis que celui de vingt ans proposé par le gouvernement permet au contraire l'administration de remettre en cause leur droit au séjour.** Le Conseil d'État supprime par ailleurs l'obligation que l'administration se fixait à elle-même de ne pas renouveler un titre dès lors que la demande de renouvellement n'avait pas été effectuée au moins trois mois avant son échéance, ou de le retirer en cas de retard au retour des congés payés. Le rapporteur avait estimé devant le Conseil que ces mesures étaient « calculées habilement pour mettre les étrangers en situation irrégulière et par conséquent les astreindre à un départ forcé ».

Le texte initial du gouvernement, accompagné de l'avis du Conseil d'État, est discuté au cours du Conseil des ministres du 14 mars 1979. Il semble que le gouvernement soit alors saisi par la présidence de la République d'un texte différent de celui qui avait été soumis à la Haute Juridiction. Cette variante est la plus restrictive jamais envisagée : elle prévoit par exemple que les cartes de résident privilégié (dix ans) délivrées antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi perdraient de plein droit leur validité. Serait alors délivrée, en remplacement, une carte de résident ordinaire. Mais le Conseil des ministres n'adopte pas de texte ce jour-là. Il ne le fera que le 13 juin 1979.

Au cours du Conseil des ministres du 13 juin, le secrétaire d'État chargé des immigrés, soutenu par d'autres membres du gouvernement semble avoir menacé de démissionner si la garantie du séjour

des résidents était remise en cause. Il n'obtient qu'une satisfaction relative : le projet présenté au Parlement prévoit que ces derniers restent soumis, comme les autres étrangers, à la menace de retrait de la carte en cas de chômage de plus de 6 mois.

Le Conseil des ministres du 13 juin maintient en outre l'objectif de 100 000 retours annuels, dont la moitié serait obtenue par le non-renouvellement des titres de séjour, toutes nationalités confondues. L'objectif de retours forcés massifs concerne en priorité les Algériens. Plusieurs documents internes de l'administration le confirment. Dans une note relative aux préparations professionnelles en vue du retour, en date du 21 novembre 1979, la DPM, fait état d'un objectif de non-renouvellement de 40% des 100 000 titres d'Algériens qui peuvent être concernés par les mesures (soit 40 000 par an). Un autre document, envoyé le 12 septembre 1979 par le ministère du Travail et de la Participation au Quai d'Orsay, qui rend compte des réflexions d'un groupe de travail interministériel précise que, sur les quelque 50 000 retours provoqués par le non-renouvellement des titres, 35 000 toucheraient des ressortissants algériens adultes. Mais les autres nationalités du Maghreb seraient aussi concernées : la DPM fait état, en ce qui concerne les ressortissants marocains, tunisiens, yougoslaves (soit 8 000 non-renouvellements), d'un objectif de non-renouvellement de 20% des 40 000 titres par an arrivés à échéance.

Ainsi, malgré l'opposition des administrations centrales concernées et du Conseil d'État, la mobilisation politique nationale et les difficultés soulignées aussi bien par la Haute Juridiction que par les enquêtes effectuées, le pouvoir en place maintient sa politique avec détermination.

Le triomphe du droit

L'ampleur de la mobilisation publique dépasse pourtant bientôt les frontières traditionnelles de la gauche politique et syndicale. Au cours de la période d'élaboration des textes, la gauche avait cherché à placer son attaque contre le premier projet sur le terrain sensible du droit d'asile auquel, selon elle, les nouvelles conditions d'entrée et de séjour proposées par l'autorité publique portaient atteinte. Le ministre de l'Intérieur avait répliqué, en mettant l'accent sur les nécessités de la lutte contre les « clandestins ».

Le 14 février 1979, la CGT dévoile publiquement une des versions du second texte, soumis pour avis aux organisations syndicales par le secrétaire d'État. Celui-ci réplique en excluant le syndicat des consultations à venir. La CFDT dénonce à son tour la logique d'une politique dont elle apercevait les prémices dès 1974 : Hubert Lesire-Ogrel, secrétaire national, écrit ainsi en mars 1979 : « […] cette politique engagée depuis des années constitue un ensemble logique : en 1974, arrêt de l'immigration ; en 1977, tentative d'interdire l'immigration familiale, puis mise en place du fameux « million ». N'a-t-on pas dans les sphères gouvernementales, souhaité 150 000 départs par an, ce qui implique une politique répressive de départs forcés ? » La CFDT s'y oppose au nom des valeurs essentielles de la République :

> « Les raisons profondes pour lesquelles la CFDT appelle les travailleurs à rejeter la politique de Monsieur Stoléru n'ont rien à voir avec une réaction de générosité sentimentale. Elles reposent sur la conscience que nous avons que les libertés fondamentales sont en cause : liberté de vivre, ou même de sa vie familiale, de son avenir. Le départ forcé des immigrés touche trop de choses essentielles pour que nous ne luttions pas, même si cela est difficile, même si le pouvoir réussit à tromper une partie de l'opinion publique et à la rallier au soutien de sa politique. »

La CFTC et FO expriment également leur opposition. La CFTC indique par exemple qu'il lui « paraît inadmissible, même en période de difficulté, d'accepter le renvoi de travailleurs étrangers qui ont contribué à notre expansion et conquis des droits par leur travail ». Les principales organisations syndicales françaises, FEN, CGT, CFDT, regroupées avec des organisations syndicales étrangères : UGTA algérienne ; CCOA et UGT espagnoles ; CGIL ; CISL et UIL italiennes ; UMT marocaine, CGTP portugaise, organisent une manifestation internationale contre le projet les 29 et 30 mars 1979 à Paris. Les autorités publiques se bornent à répondre que le statut des étrangers sera désormais définitivement clarifié.

Dans la discussion du second projet de loi par la commission compétente de l'Assemblée nationale, les critiques émises dans le secret de la délibération du Conseil d'État sont reprises par certains parlementaire de la majorité. Mais faut-il s'en étonner ? Il n'est pas rare de voir des contacts discrets entre le gouvernement et le Conseil avant le passage d'un texte en séance publique de la Haute-Juridiction. De plus, les avis, en principe secrets, sont souvent diffusés après leur adoption par les membres du Conseil auprès de hauts fonctionnaires ou de parlementaires amis.

Dans ce cas précis, la position du Palais-Royal est très vite connue et reçoit un grand écho. Certaines personnalités, grandes figures de la haute fonction publique française, au premier rang desquels André Postel-Vinay, vont reprendre les mêmes arguments que ceux qui furent développés dans le secret des délibérations du Conseil d'État et sensibiliser les parlementaires, tout particulièrement les sénateurs de la majorité. **Cette mobilisation contribue, de façon décisive, à faire échouer le gouvernement sur ses objectifs et à conforter ainsi la position attentiste de l'Algérie.**

Lorsque s'ouvre la discussion en commission parlementaire, Lionel Stoléru confirme l'objectif de retours forcés. Chaque année, la population étrangère devrait être réduite de 120 000 personnes, soit environ quatre parts de 30 000 à 40 000 individus constituées par les départs en retraite dans le pays d'origine et les décès ; l'accès à la nationalité française ; les retours volontaires ; et enfin, les retours forcés dénommés « refus de renouvellement des autorisations de séjour et de travail ».

Dans un article qui paraît dans le Monde daté du 15 juin 1979 : « Entre le bouc et l'autruche », il s'efforce de légitimer son action. Sa position se veut médiane, entre les attitudes plus restrictives et les plus libérales.

> « La bonne politique de l'immigration doit être le résultat d'un triple effort [qui consiste à] interdire toute immigration nouvelle, encourager tout départ volontaire [et] adapter les renouvellements à la situation de l'emploi. [En dehors des résidents privilégiés au nombre de 900 000, et des réfugiés], le renouvellement des cartes arrivant à expiration sera étudié cas par cas, en fonction de la situation de l'emploi et de la situation familiale du demandeur. Chaque préfet disposera d'un contingent départemental annuel fixant les possibilités de renouvellement. Le travailleur étranger dont la carte ne sera pas renouvelée disposera d'un délai de six mois pour organiser son départ. [...]»

Les discussions en commission se déroulent les 13 et 27 juin et les députés de la majorité parlementaire choisissent d'abord d'amender le texte. Ils décident ainsi de garantir la stabilité du séjour des résidents privilégiés en rendant facultatif le retrait de leurs titres de séjour, en cas de chômage supérieur à un an. Le délai de séjour nécessaire à l'obtention de la carte de résident privilégié est ramené de vingt à dix ans, et celle-ci est à nouveau renouvelable de plein droit. Mais le jugement de parlementaires de plus en plus nombreux, devient, au fil des réunions, de plus en

plus réservé. L'opposition de principe au texte, qui se révèle du même ordre que celle relevée au Conseil d'État, gagne du terrain. Le 27 juin 1979, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale décide de reporter ces travaux au 21 novembre 1979, parce que « l'examen des articles avait permis de déceler des zones d'ombre ».

Les débats ont en fait révélé des divergences au sein de la majorité parlementaire. Certains élus du CDS ou du RPR sont partisans du rejet du texte, ou réclament une profonde refonte. Le CDS organise, en septembre 1979, un colloque au Sénat sur la politique de l'immigration, où il exprime publiquement ses réserves.

Enfin le 3 décembre 1979, le RPR annonce le retrait du texte dans son organe de presse *La lettre de la nation* en des termes sans équivoque :

> « La législation concernant les étrangers [...] est marquée de l'empreinte du Général de Gaulle, elle découle de l'ordonnance du 2 novembre 1945. [...] Le règlement de quelques cas exceptionnels n'est-t-il pas un simple prétexte pour la mise en œuvre d'une politique globale qui, sous couvert de plaire à une partie de l'opinion ou de régler en partie le problème du chômage, aboutirait à une expulsion massive ? Nous sommes payés - si l'on peut dire - pour savoir que derrière la politique des apparences se cache toujours le fil ténu mais continu de la pensée giscardienne. Les gaullistes ne peuvent que dire « non » à une telle politique globale. »

Le RPR et le CDS imposent en définitive leur point de vue. Le Sénat obtient le retrait du second texte, en échange de quoi il consent à adopter en décembre, avec de nombreuses modifications, le texte sur l'entrée et le séjour des étrangers que l'on dénommera souvent loi Bonnet (loi du 10 janvier 1980). Mais le retrait du second texte l'a vidé de son objectif réel : les retours forcés. Ce troc a eu lieu contre l'avis du Président de la République qui exprime encore, au cours d'un Conseil restreint tenu le 18 décembre 1979 au Palais de l'Élysée, son espoir de voir le second projet discuté à la session de printemps du Parlement.

Entre-temps, les négociations avec l'Algérie se sont en effet poursuivies et la position française est restée très ferme tout au long du premier semestre 1979.

Elle va évoluer, par la suite, en fonction du sort réservé aux projets de loi, et aussi grâce à l'amélioration des rapports franco-algériens et à la reprise du dossier bilatéral sur l'immigration par le nouveau ministre des Affaires étrangères, Jean François-Poncet. Ce dernier se rend en effet à Alger les 23 et 24 juin 1979 et relance les négociations. Les autorités françaises substituent à l'objectif de 100 000 retours d'Algériens par an un objectif de 100 000 personnes (toutes nationalités confondues), qui comprendrait un contingent de 35 000 retours d'Algériens obtenus par non-renouvellement des certificats de résidence.

Mais les propositions françaises présentent une faille juridique. Les ressortissants algériens menacés par les mesures ont souvent, nous l'avons vu, **des enfants qui, en vertu de l'application de l'article 23 du Code de la nationalité, sont français puisque nés en France de parents nés en France au moment où l'Algérie était constituée de départements français.** Le caractère massif de l'expulsion poserait des difficultés d'ordre matériel et symbolique sans doute insurmontables, mais ces difficultés se verraient aggravées par le fait que des enfants de nationalité française seraient concernés.

Pourtant, le Président de la République s'obstine. L'obsession de retours forcés d'Algériens s'exprime encore le 18 décembre 1979, au cours d'un Conseil restreint qui se tient ce jour-là sous sa présidence. A cette date, on connaît l'opposition du Parlement au second projet de loi encore en discussion. On sait, en conséquence, la fragile position française dans la négociation avec l'Algérie. La détermination de Valéry Giscard d'Estaing n'en reste pas moins intacte. Il demande que l'on ne parle pas encore du retrait du projet de loi et donne mandat aux négociateurs avec l'Algérie de ne céder en aucun cas sur les points suivants : premièrement, les ressortissants algériens résidant en France sont ramenés au droit commun. Ils se verront attribuer une carte de résident privilégié s'ils sont arrivés en France avant 1962 ; les autres n'auront qu'une carte de résident ordinaire. Deuxièmement, le retour de 35 000 adultes par an est considéré comme la dernière position de repli en fin de négociation.

Si le chiffre de 35 000 adultes devenait le fin mot de la négociation, le nombre de départs d'Algériens serait en réalité substantiellement plus important puisque certains des adultes concernés repartiraient avec leurs enfants. Certes, le relevé de décisions du Conseil restreint indique que priorité sera donnée aux célibataires. Mais Valéry Giscard d'Estaing signe le relevé de décision de ce Conseil restreint en l'annotant d'un énigmatique « éviter de parler de quota d'enfants » (in Archives du Ministères des Affaires étrangères).

Mandat est donc donné aux négociateurs français de reprendre les discussions avec l'Algérie sur une proposition d'accord portant sur le chiffre de 35 000 retours d'actifs, pour garder une marge de manœuvre et pouvoir conclure impérativement à 35 000 adultes, tous titulaires de certificats de résidence.

Quelques semaines plus tard, en janvier 1980, se produit le tournant de la négociation. En contradiction avec les conclusions du Conseil restreint du 18 décembre 1979, **le Premier ministre Raymond Barre annonce au ministre des Affaires étrangères algérien, M. Benyahia en visite à Paris, l'abandon par la France de son objectif de retours forcés.** Les négociateurs français continuent, pourtant, après janvier 1980, de proposer un objectif chiffré à 35 000 retours volontaires ; ils persistent à ajouter qu'au cas où cet objectif ne serait pas atteint, l'accord de 1968 sera automatiquement remis en cause. Ils proposent également le renouvellement pour deux ans des cartes de résidents arrivés en France après juillet 1962. Les Algériens font remarquer la contradiction entre l'acceptation du caractère volontaire des retours et le désir de fixer un objectif chiffré, et la France finit par céder sur ce point. Puis l'objectif du retour au droit commun pour les ressortissants algériens est abandonné.

Un accord est signé le 10 septembre 1980 par Jean François-Poncet, qui règle le contentieux global avec l'Algérie. Il prévoit le renouvellement des cartes de résident pour les Algériens arrivés en France depuis juillet 1962, pour trois ans et trois mois. En échange d'un accord officiel sur le retour, la France s'engage à financer une aide particulière destinée aux ressortissants algériens intéressés par un retour : aide plus substantielle que celle accordée dans le cadre du régime général mais moins importante que certains ne l'auraient souhaitée pour la rendre véritablement attractive et donc efficace.

La France s'engage par ailleurs à financer la construction de centres de formation en Algérie et l'organisation dans les établissements français de l'enseignement de la langue arabe. A la fin de la période de trois ans et trois mois, l'accord doit être réexaminé. La partie française joint à cet accord un texte qui n'engage qu'elle-même et qui précise que l'objectif est le retour annuel de 35 000 Algériens. Ce texte ne fait toutefois pas partie intégrante de l'accord proprement dit, mais Paris est

satisfait qu'il ait pu être joint sans que l'Algérie s'y oppose. L'Algérie et la France en profitent pour apurer un long contentieux financier touchant à la Sécurité Sociale et s'engager à rétablir de bonnes relations bilatérales, que la France désormais n'est plus prête à sacrifier pour sa politique de l'immigration. **A l'issue des discussions, l'Algérie a préservé le statut particulier de ses ressortissants en France et fait céder le pays d'accueil sur le point essentiel des retours forcés.** La France a obtenu pour sa part la réduction de la durée de validité des cartes des ressortissants algériens présents en France depuis 1962 et le maintien du chiffre emblématique de 35 000 retours, même s'ils ne peuvent être que volontaires.

Certaines des valeurs qui fondent la communauté nationale, celles qui ont trait aux libertés publiques, ont donc prévalu. **Le travail de sape de l'administration, la résistance de certains ministres, la division des autorités publiques et bien plus encore le travail du Conseil d'État, et la discussion au Parlement ont fini par payer.** De grandes figures : André Postel-Vinay, Stanislas Mangin, des parlementaires comme Georges Gorse, Président de l'association France-Algérie, ont mobilisé ces institutions et souvent fait le lien entre elles. Pour le RPR et le CDS, l'atteinte à certaines valeurs essentielles de la République ne pouvait être acceptée. Dans l'opposition du RPR, la tradition gaulliste des rapports avec l'Afrique, et particulièrement avec l'Algérie, est également déterminante.

Sans cette résistance finalement victorieuse devant le Parlement, le Conseil constitutionnel aurait probablement suppléé à cette défaillance. Si tel n'avait pas été le cas, la mise en œuvre de l'objectif gouvernemental se serait par exemple traduit par le renvoi de force d'enfants français accompagnant leurs parents étrangers ; **ce spectacle aurait probablement provoqué l'indignation et la mobilisation des opinions publiques nationale et internationale.** De ce point de vue, les acteurs dont nous avons mis en lumière le rôle ont probablement permis d'éviter une grave crise politique.

L'acharnement

Le recul du gouvernement a des conséquences en chaîne. Un projet de loi sur l'aide au retour, déposé sur le bureau du Parlement, avait été repris plus tard par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale comme amendement au projet de loi retiré. Il prévoyait l'institution d'une aide financière au profit des étrangers qui quitteraient définitivement la France pour leur pays d'origine ou pour travailler dans un pays tiers ; en échange de l'aide accordée, leurs titres de séjour et de travail pouvaient être restitués.

A l'occasion du Conseil restreint qui se tient le 18 décembre à l'Élysée, décision est prise de reprendre ces dispositions par décret, en écartant les Espagnols et les Portugais. Mais la mission juridique du Conseil d'Etat auprès du Ministère du Travail, une fois consultée, conclut à l'illégalité d'un décret qui aurait porté atteinte au principe d'égalité en prévoyant l'exclusion de certaines nationalités du bénéfice de cette aide, la modulation de son montant en fonction des pays, son attribution au seuls travailleurs salariés en fonction d'une limite d'âge et l'exigence d'une durée minimale de séjour en France.

Le secrétaire d'État en tire les conséquences : puisqu’un décret ne peut être pris, seuls des accords bilatéraux avec les États d'origine seront recherchés afin d'aboutir à une législation de l'aide au retour. Cet objectif est vite abandonné. Le secrétaire d'État se contente de créer une nouvelle version de l'aide au retour, ciblée sur des entreprises qui veulent procéder à des licenciements collectifs et organisée en collaboration avec elles.

Par ailleurs, le gouvernement s'obstine à vouloir mettre en œuvre ses objectifs de retours forcés : un projet d'informatisation des titres des étrangers est annoncé publiquement par le bulletin d'information du ministère de l'Intérieur le 20 décembre 1979, alors que, soumis à la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL), il n'a pas encore reçu son approbation. Les quarante et un renseignements portés sur la carte de résident pourraient permettre, outre un contrôle social de l'immigration, une organisation statistique des quotas prévus dans le projet de loi rejeté par le Parlement. Ils concernent la famille, le travail, le logement ; le ministère de l'Intérieur prévoit également la connexion avec le fichier des personnes recherchées. En outre, une circulaire du 10 juin 1980 sur l'instruction des titres de travail reprend le principe du texte rejeté par le Parlement. Elle prévoit que la situation de l'emploi pourra être invoquées par l'administration pour justifier le non-renouvellement des titres. **Mais cette circulaire ne sera pas appliquée par les services, l'échec du gouvernement ayant eu pour conséquence de lui faire perdre, aux yeux de son administration, toute légitimité.**

L'Algérie freinant la mise en place des dispositions de l'accord de septembre 1980 qui lui sont défavorables, une autre forme de pression aux retours s'exerce par le biais du ministère de l'Intérieur, qui mobilise les services de police. En 1978, 4 700 étrangers avaient été expulsés ; en 1979, 8 000 le sont, dont une majorité d'Algériens. Les expulsions augmentent encore en 1980 et, là encore, concernent également en priorité les ressortissants algériens (NDT : P. Weil ne précise pas, peut-être à dessein, que **ces retours concernent essentiellement des délinquants**).

A Alger se met en place, à l'initiative notamment du prêtre François Lefort, un groupe d'aide aux jeunes de seconde génération, dans le cadre de l'association Rencontres et développement. Le groupe choisit d'intervenir exclusivement pour l'aide aux jeunes expulsés de la seconde génération, ceux-ci ont vécu en France toute leur enfance et souffrent de difficultés d'adaptation plus que les adultes de la première génération, qui ont au moins vécu en Algérie. Ils se trouvent le plus souvent dans l'impossibilité totale de s'adapter dans un pays inconnu et reviennent en France clandestinement. Parfois, lorsqu'ils sont nés en France et de nationalité française l'association bataille afin de leur obtenir les pièces nécessaires pour rentrer. En 1980, toujours avec l'association Rencontres et développement, plusieurs centaines de Français s'associent en Algérie et montent une commission anti-expulsion rendant publics plusieurs dizaines de dossiers. Ceux-ci montrent peu de liens existant entre les faits reprochés et la décision d'expulsion qui doit être, rappelons-le, justifiée par un danger actuel pour l'ordre public ; or, le délai moyen s'écoulant entre les faits et l'expulsion est de vingt mois et tend à s'allonger.

On comprend donc que la police semble avoir reçu consigne de rechercher des auteurs de délits de plus en plus anciens pour les expulser, quelle qu'ait été depuis la régularité légale de leur existence.

La procédure d'expulsion elle-même est très expéditive. L'étranger est fréquemment prévenu très peu de temps avant qu'elle ne s'enclenche. Cela le prive le plus souvent de l'assistance d'un avocat ou empêche celui-ci de disposer du temps nécessaire à la bonne connaissance du dossier.

L'étude de Rencontres et développement met en valeur un autre phénomène inquiétant sur le plan juridique. Dans de nombreux cas, certains jeunes étrangers ont quitté la France sous la pression de la police sans que soit fait usage de la procédure de l'arrêté de l'expulsion : « Pour cela, on effraie l'immigré en lui faisant valoir que les expulsés sont mal reçus dans les pays d'origine » **(les autorités algériennes, par exemple, refusaient les passeports de leurs ressortissants expulsés)** et qu'ils ne peuvent pas revenir avant cinq ans. Il leur est conseillé de partir spontanément, ce qu'ils font donc souvent. Ces fausses expulsions sont comptabilisées au titre de « départs volontaires ».

Cette entreprise de déstabilisation de l'immigration algérienne semble avoir connu quelques succès : la police de l'air et des frontières de Marseille a pu noter ainsi une augmentation de volume des sorties définitives de résidents algériens, entre 1978 et 1979. Les résultats quantitatifs demeurent pourtant faibles comparés aux objectifs présentés en 1978 au gouvernement algérien. Le coût symbolique, en revanche, est considérable. **En maintenant ses objectifs, le gouvernement suscite un climat d'inquiétude et d'alarme qui rend solidaires immigrés réguliers et irréguliers.**

Cette tension sensibilise également une large part de l'opinion publique, et les projets gouvernementaux visant à restreindre le nombre d'étudiants étrangers provoquent des grèves de solidarité d'une grande ampleur dans de nombreuses universités. A l'approche des élections présidentielles, l'épiscopat marque lui-même sa solidarité avec de jeunes étrangers nés en France, qui ont entamé une grève de la faim à Lyon.

Au total, pour des résultats faibles, le coût politique de la stratégie mise en œuvre au cours de cette période est élevé. L'obstination du Président de la République et celle de son secrétaire d'État en sont pour une grande part responsables.

Au moins cette période aura-t-elle montré la capacité de l'État de droit à résister aux ordres et aux décisions du monarque républicain qu'est le Président de la Ve République, alors même que celui-ci pouvait, en principe, tabler sur le soutien d'une partie de l'opinion publique. *Le blocage des décideurs internes, mobilisés par les valeurs de l'État de droit et le rôle de l'autorité de contrôle qu'est le Conseil d'État auront été décisifs.* L'autorité politique de l'équipe en place en sortira affaiblie. L'Algérie, cible au départ, aura en fait servi de bouclier à l'ensemble de la communauté immigré. Elle aura su user de ses avantages juridiques et de la dimension symbolique d'un conflit qui risquait de raviver des plaies historiques encore récentes, entre deux nations qui ont chacune une image à préserver dans le champ des relations internationales. Ce conflit aura permis de surcroît de faire mesurer aux autorités françaises la dimension internationale de la politique de l'immigration.

Dans l'hypothèse du maintien en pouvoir de la même majorité présidentielle après 1981, que se serait-il passé si l'objectif des 35 000 retours n'avait pas été atteint au moment du renouvellement de l'accord ? **Le ministre des Affaires étrangères de l'époque, JeanFrançois-Poncet a admis dix ans après la signature de l'accord que, trois ans et trois mois plus tard, il eût été encore plus difficile d'organiser des retours forcés ou même de remettre en cause le statut particulier des Algériens. Selon lui, les autorités françaises auraient pu, tout au plus, tenter un freinage du regroupement familial.**

Chapitre V

Le contre-pied
(Mai 1981 – mars 1983)

Une nouvelle époque s'ouvre avec la victoire aux élections présidentielles de François Mitterrand. Elle commence par le changement complet du gouvernement et, par voie de conséquence, des décideurs politiques chargés de l'immigration. Le changement est du reste au programme dans tous les domaines. En économie, le gouvernement a pour ambition de réduire le chômage par une politique keynésienne de relance par la consommation : dans ce cadre, une politique de retours des immigrés comparable à celle qui fut suivie au cours de la période précédente perd une grande part de ses justifications. Pour ce qui est de la politique internationale, le gouvernement annonce, en direction des pays en voie de développement, une nouvelle donne, laquelle implique un changement d'attitude à l'égard des immigrés, qui représentent, symboliquement, leur pays d'origine en France. Nicole Questiaux, entrée au gouvernement comme ministre de la Solidarité nationale, déclare : « C'est la solidarité avec tous, Français et immigrés, sans discrimination, la solidarité avec les peuples du tiers-monde qui guideront notre action. » (Discours de Nicole Questiaux à l'assemblée générale du SSAE, 17 juin 1981).

Avec le recul, ce sont pourtant les exigences du combat politique qui paraissent avoir déterminé les nouvelles orientations de la politique de l'immigration. Le programme électoral du candidat François Mitterrand lui consacrait trois de ses cent dix propositions :

> « Proposition 79 : les discriminations frappant les travailleurs immigrés seront supprimées. Les refus de délivrance de carte de séjour devront être motivées.
> Proposition 80 : l'égalité des droits des travailleurs immigrés avec les nationaux sera assurée (travail, protection sociale, aide sociale, chômage, formation continue). Droit de vote aux élections municipales après cinq ans de présence sur le territoire français. Le droit d'association leur sera reconnu.
> Proposition 81 : le plan fixera le nombre annuel de travailleurs étrangers admis en France. L'Office National d'Immigration sera démocratisé. La lutte contre les trafics clandestins sera renforcée. »

Ces promesses semblent toutes reprises d'une proposition de loi, présentée le 20 décembre 1978 par le Parti socialiste, qui constituait, jusqu'alors, le seul exposé public et formalisé de la position de ce parti sur les problèmes de l'immigration. Certains des articles de cette proposition de loi ont été transférés in extenso dans le programme présidentiel. Or de nombreux problèmes sont apparus depuis 1978, et les trois propositions n'en parlent pas : rien sur le régime des expulsions ou sur la « régularisation » des étrangers en situation irrégulière, objets de revendication des associations ou des syndicats qui combattent pour le droit des étrangers. *En revanche, l'allusion faite au « plan qui fixera un contingent de travailleurs immigrés » alors que l'immigration est stoppée depuis 1974, et qu'à l'exception de quelques organisations d'extrême-gauche, plus personne n'en propose plus la réouverture, paraît incongrue. (NDT : Comme si ça n'était pas une constante de l'idéologie de gauche de chercher à gagner les voix des groupes favorables à l'immigration.)*

Cette inactualité s'explique par l'amateurisme des rédacteurs qui ont procédé par découpage ou par collage de morceaux choisis dans les textes qui étaient à leur disposition. Les responsables de la commission Immigrés du Parti socialiste n'ont à aucun moment été consultés.

De ce fait, pendant la campagne présidentielle, en réponse aux sollicitations de la Ligue des droits de l'homme et des grévistes de la fin qui protestent à Lyon contre l'expulsion de jeunes étrangers à qui il rendra visite, le futur Président de la République est amené à compléter son programme : il se prononce en faveur de la « régularisation » des immigrés en situation irrégulière et contre les expulsions de jeunes.

La volonté de rupture

La perception des exigences des électeurs et des acteurs de gauche explique probablement que, dès l'arrivée au pouvoir du Président Mitterrand, les cent dix propositions soient devenues selon son expression : « la charte de l'action gouvernementale ». La dernière fois que la gauche avait exercé le pouvoir, en 1956, elle avait laissé à beaucoup de ses électeurs le souvenir du non-respect des engagements pris, notamment au sujet de l'Algérie. Dans les choix à effectuer en 1981, c'est avec cette représentation de l'exercice du pouvoir que les nouveaux gouvernants cherchent à rompre pour ne pas risquer de perdre la confiance et le soutien de l'électorat de gauche. On se refuse donc à trahir ses engagements. La fidélité au programme de la campagne présidentielle guide donc, jusqu'à le fétichiser, l'action du gouvernement Mauroy, au cours de sa première année.

Ce souci du respect méticuleux des promesses s'explique aussi par la concurrence très active à laquelle se livrent encore au sein de la gauche parti communiste et parti socialiste. Or, de ce point de vue, l'immigration est devenue, depuis quelques années, pour le parti socialiste, un domaine de différenciation favorable. C'est un des rares terrains sur lesquels le PS peut se situer à la gauche de son partenaire parce que, loin des débats strictement économiques, il a une forte dimension symbolique. Le PS souffre moins que son partenaire de la contradiction entre les intérêts politiques d'élus locaux prompts à combattre la présence immigrée dans leur communes et les valeurs de solidarité internationale qui structurent depuis longtemps le parti communiste et légitiment au plan national une entreprise politique de gauche. Une telle contradiction avait éclaté au grand jour lorsque, en janvier 1981, le maire PCF de Vitry avait exprimé, au moyen d'un bulldozer, son refus d'accueillir dans sa commune des travailleurs immigrés expulsés d'un foyer situé dans une municipalité voisine. Son action avait suscité des protestations dans l'opinion publique et de la part des États d'origine. Le PS s'est montré actif, entre 1974 et 1981, sur la défense des droits des immigrés pour deux autres raisons : sur ce thème, il était possible de trouver des convergences avec cette partie de la gauche non communiste, historiquement critique à l'égard de la SFIO, puis du Parti socialiste (PSU, etc.) ; par ailleurs, on pouvait sur ce thème développer de meilleures relations avec l'État algérien que n'en avait eu la défunte SFIO.

L'orientation de l'action va donc être marquée par l'influence des valeurs qui dominent alors à gauche : solidarité internationaliste avec le tiers monde et lutte contre l'exploitation. La convergence des deux objectifs contribue à faire des droits de l'étranger un axe central de préoccupation. La nouvelle politique de l'immigration va pouvoir se relier facilement au nouveau discours en place, tout entier organisé autour de la rupture avec le passé. Celle-ci paraît d'autant plus justifiée qu'elle s'applique en l'occurrence aux immigrés, perçus comme particulièrement défavorisés.

Cette rupture se veut d'abord symbolique. Le rétablissement d'un secrétariat d'État spécifique, qui n'existait pas dans le premier gouvernement Mauroy parce qu'il y avait été simplement oublié, n'allait pas de soi. C'est la demande, trop forte à gérer en l'absence de coordination opérationnelle, qui va provoquer le rétablissement du poste ministériel. Une logique de gestion rationnelle des cadres politique fait de François Autain, secrétaire d'État à la Sécurité sociale dans le premier gouvernement de la gauche, le nouveau secrétaire d'État aux Immigrés : il n'est pas spécialiste de

l'immigration et n'est d'ailleurs pas consulté sur sa nomination à cette nouvelle fonction. La nouvelle appellation du secrétariat d'État « chargé des immigrés », auprès du ministre de la « Solidarité nationale », veut symboliser la rupture dans l'approche du problème : l'immigré n'est plus seulement un travailleur. On tient compte opportunément de l'évolution démographique de la population immigrée, de sa dimension de plus familiale et de l'arrivée à l'âge adulte des enfants d'immigrés nés dans les années 60.

La rupture se veut aussi concrète et rapide : d'abord, parce que la demande est forte ; ensuite parce que les décideurs concernés - ministre, membres des cabinets - ont le sentiment que le moment est propice, immédiatement après la victoire qui a singulièrement affaibli l'opposition de droite, mais que la « fenêtre d'action » peut se refermer rapidement dans un domaine où le soutien de l'opinion publique n'est pas assuré. La rupture est donc rapidement programmée. Nicole Questiaux invite les parlementaires à « prendre le contre-pied » de la politique précédente, faite « de circulaires souvent illégales, de projets de loi souvent hâtivement préparés, de déclarations parfois brutales et d'instructions non publiées », **à laquelle elle oppose une politique fondée sur le respect des immigrés, de leurs droits, de leur dignité.**

Le nombre d'actions à mener oblige le gouvernement à effectuer un choix de priorité. C'est sur les flux qu'il décide d'abord d'agir en modifiant les frontières juridiques existant jusqu'alors entre étrangers résidents et immigrés irréguliers. Lorsque le nouveau secrétaire d'État présente son programme d'action, le 21 juillet 1981, à l'occasion d'une conférence de presse. Le tri a déjà été effectué, d'abord par les membres de l'antenne présidentielle constituée autour de François Mitterrand, avant sa prise de fonction, puis par les responsables, dans les cabinets ministériels concernés du problème de l'immigration, le nouveau secrétaire d'État n'aura donc joué dans son élaboration qu'un rôle mineur.

Dans un premier temps, le gouvernement cherche à rassurer les immigrés légalement installés quant à la stabilité et la bonne garantie de leur séjour.

En premier lieu, la rupture avec la période précédente est complète en matière de retours. Ceux-ci n'étant plus un objectif, « l'aide au retour » est supprimée. Puisque son inadaptation à l'objectif poursuivi au départ semble patente - elle se révèle avoir bénéficié principalement à des Espagnols et à des Portugais dont le départ n'était pas recherché -, sa suppression paraît légitime aux administrations concernées. **Paradoxalement, l'accord franco-algérien de septembre 1980 n'est pas remis en cause : malgré les offres faites en ce sens par Paris, les autorités algériennes lui marquent un soudain l'attachement ; il leur devient en effet très favorable, puisque le financement par la France de centre de formation en Algérie, ou bien l'enseignement de l'arabe dans les établissements scolaires français, n'a plus comme contrepartie, avec le nouveau gouvernement, l'exigence d'un nombre précis de retours.** Le calcul se révèle juste : au nom du renouveau des relations franco-algériennes, **on maintient seulement les clauses de l'accord favorable à l'Algérie, notamment la construction de onze centres de formation financés avec des crédits préférentiels.**

Parallèlement, les pouvoirs publics se préoccupent d'améliorer les conditions de séjour des étrangers résidents ou irréguliers. Dès le 29 mai 1981, des télégrammes-circulaires signés par Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur, sont adressés à tous les préfets, interrompant les expulsions - de réguliers comme d'irréguliers -, sauf « nécessité impérieuse d'ordre public soumise à l'appréciation du ministre ».

Les étrangers nés en France ou étant arrivés avant l'âge de 10 ans deviennent « inexpulsables » et le resteront définitivement. Il est également décidé que la situation de l'emploi, c'est à dire la persistance du chômage, ne pourra plus justifier le renouvellement d'un titre de travail. *En outre, un simple retour à interprétation libérale d'un décret pris en 1976 va permettre, dès août 1981, la régularisation de toutes les familles en situation irrégulière et malgré les discrètes réticences des autorités algériennes, une réouverture complète de l'immigration familiale.* L'Algérie s'oppose en revanche plus ouvertement à la libéralisation du droit d'association qui sera votée par le Parlement en septembre 1981. Depuis 1939, les associations créées par des étrangers, ou comprenant 20% de membres étrangers étaient soumises à une autorisation préalable qui est désormais supprimée. L'hostilité de l'Algérie à cette réforme s'explique par le risque de voir mettre en cause le monopole et l'influence de l'amicale des Algériens en Europe, ce qui d'ailleurs se réalisera.

L'instauration d'un titre unique de dix ans, garantissant à l'étranger résident la stabilité du séjour et du travail pour cette durée, est aussi envisagée ; mais le secrétaire d'État chargé des immigrés ne va pas jusque-là, car son équipe craint à cette date, et par-dessus tout, au-delà des bonnes intentions qui viennent d'être affichées, les pouvoirs et les pratiques du ministère de l'Intérieur. Ceux-ci deviennent une véritable obsession, qui va se traduire dans les batailles internes au gouvernement au cours des mois suivants. Or un titre unique risquerait de renforcer les pouvoirs autonomes d'appréciation du ministère de l'Intérieur : « Il ne me semble pas opportun de commencer par fusionner les deux titres : nous n'aurions pas la maîtrise du nouveau titre alors qu'actuellement, pour la carte de travail, nous avons une assez grande maîtrise des titres », écrit dans une note au secrétaire d'État un membre de son cabinet. Pour conserver ce contrôle, le secrétariat d'État propose seulement d'aménager les conditions de renouvellement, ce qui peut être fait rapidement car cela n'exige pas de modification législative.

Dans le même temps, l'équipe du nouveau secrétaire d'État s'aventure dans le domaine traditionnel de compétence du ministère de l'Intérieur et propose une réforme du régime de l'expulsion. Jusqu'alors pouvoir discrétionnaire de la place Beauvau, elle ne pourrait dorénavant être prononcée que si l'étranger a préalablement subi une condamnation pénale, pour faits graves, passibles de cinq ans au minimum d'emprisonnement ; de plus, l'avis favorable d'une commission ad hoc, siégeant dans chaque département auprès du préfet, et devant laquelle l'étranger devrait avoir été préalablement entendu, serait nécessaire. Composée du Président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, d'un conseiller de tribunal administratif, cette commission verrait le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale, dépendant du ministère de la Solidarité nationale, remplacer le chef de service des étrangers de chaque préfecture, dépendant du ministère de l'Intérieur. **Ce dernier n'aurait pour tâche que de rapporter les dossiers, sans disposer de voix délibérative.** Ces propositions sont reprises dans leurs grandes lignes dans la loi du 29 octobre 1981 : l'expulsion classique ne peut être prononcée qu'après condamnation sans sursis pour une ou plusieurs peines d'au moins un an.

Mais le secrétariat d'État aux immigrés voulait également interdire au ministre de l'Intérieur de procéder à des expulsions en urgence absolue, sans le visa de la commission d'expulsion. Cette question est l'occasion d'un des premiers affrontements et d'une véritable épreuve de force entre le groupe parlementaire socialiste, le parti socialiste et le gouvernement de l'après-mai 1981. L'arbitrage interministériel avait laissé ce pouvoir au ministre de l'Intérieur ; quelques parlementaires associés à une partie du cabinet du secrétaire d'État aux Immigrés décident de déposer des amendements au cours de la discussion législative. Le ministre de l'Intérieur, ayant eu vent de la manœuvre, retire alors le projet de loi de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale : on l'a

compris, tant que les amendements litigieux n'auront pas été retirés, le texte ne viendra pas en discussion. Il obtient satisfaction après que le bureau exécutif du Parti socialiste a été réuni : le risque politique d'une prolongation de la crise a fait céder le PS : en cas d'urgence absolue, le ministre de l'Intérieur conserve le droit de procéder à des expulsions sans délai. Mais, au terme de cette première joute, première escarmouche d'une longue guérilla avec le ministère de l'Intérieur, le secrétariat d'État aux Immigrés a atteint ses principaux objectifs.

La régularisation

Parallèlement, **le secrétariat d'État s'intéresse à l'immigration irrégulière et rompt d'abord avec la stratégie traditionnelle de lutte contre ce phénomène.** La politique précédente combattait en priorité l'entrée et le séjour d'étrangers irréguliers ; dorénavant, les employeurs de main-d'œuvre irrégulière sont l'objet de l'attention répressive des autorités publiques tandis que les sanctions encourues par les employés irréguliers diminuent.

Certes, la loi du 29 octobre 1981 aggrave les peines encourues pour irrégularité du séjour. De contravention de cinquième classe, l'irrégularité de séjour devient un délit jugé comme tel par les tribunaux qui pourront condamner l'étranger à une peine de prison assortie d'une nouvelle peine accessoire : la reconduction à la frontière. **Mais les effets de celle-ci seront, pour l'individu concerné, moins dommageables que l'expulsion. Car, à la différence de cette dernière, la reconduction à la frontière permet de revenir en France, comme touriste par exemple, à condition d'être en situation régulière.** Le séjour irrégulier ne sera donc plus sanctionné par l'autorité administrative, mais par l'autorité judiciaire, réputée plus respectueuse des libertés individuelles. De plus, l'étranger trouvé en situation irrégulière dans une relation de travail aura le droit, comme n'importe quel salarié dont le contrat est rompu, à une indemnité ; le nouvel article 19 de l'ordonnance de 1945 prévoit que, **lorsque l'étranger en situation irrégulière invoquera une relation de travail, le tribunal devra surseoir à statuer jusqu'à ce que les prud'hommes se prononcent sur la réalité de sa situation ; en attendant, l'étranger se verra accorder une autorisation provisoire de séjour.** Enfin, la loi du 17 octobre 1981 renforce les sanctions applicables à l'emploi irrégulier de main-d'œuvre étrangère. Ces mesures n'ont cependant pas d'effet réel ni même symbolique immédiat.

Tel ne sera pas le cas de l'opération de régularisation des étrangers en situation irrégulière, qui va modifier les frontières juridiques établies depuis 1974 entre population régulière et irrégulière, et marquer une rupture véritable avec la politique précédente.

Cette opération est considérée, dès mai 1981, comme une priorité. L'existence d'un nombre important d'irréguliers est une conséquence logique et quasi mécanique de la suspension de l'immigration. *L'arrêt brutal de toute délivrance de titres en 1974 était d'abord allé à l'encontre de phénomènes migratoires qui n'avaient pas été interrompus. L'arrêt de la délivrance de titres avait créé, on l'a vu, en plus du travail illégal, « du fait du marché » une illégalité « du fait de la réglementation ».*

La conjonction de ces deux phénomènes - **il faut y ajouter le fait que certains des étrangers ayant bénéficié de l'aide au retour ou ayant été astreints à des arrêtés d'expulsion sont souvent revenus en France depuis 1978 (SIC!!!!) -** entraîne la présence sur le territoire français d'étrangers en situation irrégulière. Leur nombre demeure impossible à évaluer. La mission de lutte contre le travail clandestin l'avait pourtant estimé à 175 000 personnes en 1980. Au cours de la discussion de la loi du 10 janvier 1980, le ministre de l'Intérieur, Christian Bonnet, avançait un chiffre de 300 000

« clandestins » qui sera repris par François Autain le 29 août 1981 dans un entretien accordé au Monde.

Une nécessité symbolique

Ce n'est pourtant pas en raison de l'importance pratique du phénomène que le gouvernement décide d'agir vite et fort, mais à cause de sa dimension symbolique. **Cette opération lui paraît être la clé incontournable pour l'instauration de relations confiantes entre les immigrés et les pouvoirs publics. L'Etat, fautif au cours de la période précédente au regard des normes constituant un État de droit, doit réparer les souffrances subies dues à la peur d'avoir eu à repartir. Les projets de retour de Valéry Giscard d'Estaing ne distinguaient pas, parmi les immigrés présents en Frances les irréguliers des réguliers. L'épreuve commune exige une réparation commune. La régularisation en est le prix.**

Pour le gouvernement, il s'agit aussi d'un pari sur l'avenir. Cette réparation est censée permettre de légitimer pour quelque temps la nouvelle frontière de l'illégalité qu'il s'apprête à instituer, en deçà de laquelle seront rassemblés les réguliers et les irréguliers d'avant 1981, mais au-delà de laquelle se trouveront les nouveaux candidats au séjour dont on réprimera la présence. Apurement du passé, la régularisation doit rendre acceptable les mesures restrictives qui seront prises désormais. Sans cet acte réparateur, les immigrés déjà réguliers et les associations les défendant auraient probablement intensifié leur lutte contre le gouvernement et manifesté à l'égard des irréguliers une solidarité plus active. La régularisation veut ainsi libérer tous les immigrés dorénavant réguliers de leur solidarité potentielle avec les futurs migrants en situation irrégulière. Cette opération se veut enfin la manifestation de la rupture définitive et les pratiques « policières » du passé, celle de la renaissance de l'État de droit.

Pourtant, la solution qui consisterait à revenir sur l'engagement présidentiel, donc à ne pas procéder à l'opération de régularisation, est défendue en réunion interministérielle par le secrétaire d'État chargé des immigrés, par l'administration et les cabinets des ministères de l'Intérieur, du Travail, des Relations extérieures. Tous redoutent que de nouveaux irréguliers ne viennent en France remplacer en nombre considérable les étrangers que l'on aurait régularisés ; tous redoutent de ce fait l'augmentation du chômage. Parle en faveur de leur argumentation un précédent récent.

En effet, en février 1980, par l'intermédiaire du Monde puis d'une émission de télévision, l'opinion publique a pris connaissance d'une affaire concernant des travailleurs en situation irrégulière. Des immigrés employés au noir dans une entreprise de confection du quartier du Sentier à Paris, en majorité de nationalité turque, ont fait une grève de la faim pour obtenir leur régularisation. Le secrétaire d'État du moment, Lionel Stoléru, leur a rendu visite. Des représentants de l'union départementale (UD) CFDT de Paris sont présents, et lorsque le secrétaire d'État souhaite s'adresser au leader des grévistes, celui-ci désigne comme intermédiaires, dans la discussion qui débute, les représentants de l'UD CFDT. La CFDT met donc en place une cellule de quatre membres chargée de suivre l'opération.

Mais le syndicat ne maîtrise pas réellement, voire pas du tout, l'action de ces travailleurs turcs qui conservent une forte autonomie. Ils dialoguent entre eux en turc, élaborent des stratégies autonomes très particulières afin de contraindre, à travers la CFDT, les pouvoirs publics à accorder des concessions. Des critères très stricts de régularisation sont fixés au départ, en mars 1980, par le gouvernement, et ne concernent que quelques centaines de travailleurs turcs, dans le secteur de la confection. Très rapidement, cependant, les critères de départ – date d'arrivée en France, nationalité

– sont remis en cause. Les grévistes ont recours à des actions se situant dans le cadre normal des relations sociales du travail, mais il leur arrive aussi de brandir la menace de recourir à des gestes moins traditionnels, comme un suicide collectif du haut de la tour Eiffel. **Ils sont si convaincants qu'ils obtiennent presque entièrement satisfaction** (NDT : le chantage fonctionne)**.** La publicité excessive faite autour d'une opération que l'on veut ponctuelle et rapide présente un risque élevé : les autorités cèdent. Toujours est-il que le chiffre de centaines de régularisations établi au départ est largement dépassé : ce sont au total 3 000 titres de séjour et le travail qui sont accordés.

Un précédent intéressant concernant les régularisations s'était aussi déroulé en 1936, à l'arrivée du Front populaire. Elle visait l'immigration coloniale maghrébine. L'immigration algérienne était officiellement contrôlée depuis 1924 : les indigènes algériens souhaitant se rendre en métropole devaient fournir un certificat médical et le dépôt d'une caution représentant le prix du voyage de retour. Quant à l'immigration marocaine, elle était interdite depuis 1931. Mais ces textes restaient inefficaces. Selon P. Laroque et F. Ollive, la délivrance des pièces exigées des Algériens donnait lieu, notamment pour les certificats médicaux, à des trafics connus et dénoncés, qui permettaient aux Algériens le désirant de séjourner relativement librement en métropole ; quant aux Marocains, ils arrivaient à y pénétrer et à y vivre en situation irrégulière. C'est en tenant compte de ces données que le gouvernement du Front populaire prit, en juillet 1936, des mesures libérales à l'égard de l'immigration algérienne et marocaine.

Un décret du 17 juillet 1936 supprima tout obstacle à l'installation en métropole des Algériens Quant aux protégés marocains, on procéda, par la circulaire du 1er août 1936, à leur régularisation massive : la seule condition exigée fut leur présence en métropole avant le 1er juillet 1936. En contrepartie, les Marocains nouveaux candidats au départ vers la métropole furent soumis à un régime de contrôle plus strict encore que celui subi par les étrangers. En tant que ressortissants d'un État étranger protégé, leur cas obéissait aux lois françaises à caractère général : les quotas de 1932 leur étaient appliquées. En tant que « protégés » français, ils subirent au surplus un statut spécial.

Les conséquences des décisions libérales prises à l'égard des Algériens firent rapidement revenir en arrière le gouvernement. Entre 1930 et 1935, la balance des aller et retour entre la métropole et l'Algérie était presque en équilibre. **Au cours du second semestre de l'année 1936, les départs vers la métropole triplèrent, ils passèrent à 18 000 contre 6 700 pour la même période de 1935.** La carte d'identité fut alors rétablie par le gouvernement français pour l'indigène algérien, et sa délivrance, limitée (arrêté du 14 octobre 1936) ; la visite sanitaire fut imposée le 19 décembre 1936 ; enfin, le 4 janvier 1937, le cautionnement fut rendu obligatoire.

En 1981, on ne connaît pas encore ce précédent du Front populaire. Mais on craint aussi un effet d'aspiration qui attirera en France des immigrés qui n'y sont pas encore. On décide donc de renforcer le contrôle des frontières ; on n'en maintient pas moins la régularisation. L'annuler aurait, nous l'avons vu, un coût politique et symbolique trop important. Le ministre de l'Intérieur, Gaston Defferre, a lui-même perçu très vite cet impératif : c'est lui qui en réalité fait démarrer la régularisation, en décidant dès juillet 1981 de délivrer des autorisations provisoires de séjour aux étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire national, sans conditions de séjour ou de travail : **80 000 autorisations sont délivrées par les préfectures et deviennent en quelque sorte des créances sur des titres définitifs qu'il sera très difficile de ne pas honorer.**

Pour être perçue comme un « modèle de justice », l'opération doit concerner tous les irréguliers et marquer la renaissance de l'État de droit. Mais il faut en même temps éviter qu'elle ne provoque un surcroît de chômage ou de nouveaux flux d'immigration irrégulière. On va donc chercher à aller vite

et à contraindre les employeurs de main-d'œuvre irrégulière à offrir à leurs salariés un contrat de travail.

Pour garantir la dimension de l'opération, les catégories concernées sont définies largement. **Pourront être régularisés : les étrangers en situation irrégulière du point de vue du séjour et/ou du travail ; les étrangers expulsés pour séjour irrégulier, ou pour motif d'ordre public, dès lors qu'ils obtiennent l'abrogation de leur arrêté d'expulsion ; les étrangers ayant atteint en France l'âge de seize ans et qui n'ont pas demandé, en temps utile, un titre de séjour ; enfin ceux à qui a été refusée la qualité de réfugié.** Mais, pour déposer un dossier, seule la preuve de l'arrivée en France avant le 1er janvier 1981 est exigée. En outre, grâce à une amnistie, les employeurs de travailleurs illégaux sont incités à régulariser également leur situation et celle de leurs salariés. Les garanties de non-poursuite pour violation éventuelle des lois au cours de la période précédente sont données par le ministère de la Justice, les organismes de Sécurité sociale et les ASSEDIC.

Mais, afin d'éviter que l'opération ne provoque une augmentation du chômage et l'afflux de nouveaux migrants, il est exigé de l'étranger concerné, outre qu'il apporte la preuve de son arrivée en France avant le 1er janvier 1981, qu'il produise un contrat de travail pour témoignage de son activité professionnelle présente et à venir. Parallèlement à cette opération, on réaffirme vigoureusement l'arrêt de tout nouveau flux d'immigration et le renforcement du contrôle aux frontières. Enfin, il est prévu que l'opération se termine rapidement, la date limite du dépôt des dossiers étant fixée au 15 octobre 1981, soit deux mois après son démarrage.

Pour qu'enfin **la justice triomphe (SIC !),** la réparation fait l'objet d'une forte mise en scène. Pour manifester clairement la renaissance de l'État de droit, vainqueur de l'Etat de police, les dossiers déposés seront examinés par les directions départementales du travail et non par les préfectures, et, lorsqu'un litige se présentera, ce n'est plus une décision arbitraire qui disposera du sort de l'étranger. **C'est une commission ad hoc qui statuera, constituée spécialement pour la conduite de l'opération, à la tête de laquelle sera placé le Président du tribunal administratif ou, à défaut, un magistrat de l'ordre judiciaire, composée en outre d'un représentant du préfet, du directeur départemental du travail, de deux représentants du conseil général du département et d'un représentant du réseau national d'accueil. Aucun représentant de l'administration préfectorale, spécialisée dans le traitement des étrangers et dépendant du ministère de l'Intérieur, n'y siègera**.

Une mise en œuvre pragmatique

Pour traiter plusieurs dizaines de milliers de dossiers d'étrangers irréguliers potentiels, trois problèmes principaux : comment faire sortir de leur illégalité les étrangers concernés, et, le cas échéant, leurs employeurs ? Comment faire coopérer à l'opération les employeurs, seuls habilités à délivrer les contrats de travail ? Comment faire traiter les dossiers et prendre des décisions sur les cas d'espèce ?

Le ministre de l'Intérieur laisse la conduite de l'opération au cabinet du secrétaire d'État aux Immigrés. Comme celui-ci manifeste la plus grande méfiance à l'égard des administrations chargées de l'application et de la mise en œuvre de la politique d'immigration (DPM, Intérieur et préfectures), il va contourner les circuits hiérarchiques et traditionnels. Le cabinet du secrétaire d'État met d'abord en place une antenne nationale composée de trois personnes qui, placées dans les services de la DPM, sont chargées de suivre directement et quotidiennement le déroulement de l'opération.

Chaque quinzaine se réunit une « cellule de suivi » ; elle regroupe, outre les représentants des administrations concernées, ceux des préfectures de la région parisienne. En ce qui concerne le niveau départemental, le secrétaire d'État s'appuie sur les administrations (DDASS et DDT) réputées les plus favorables aux étrangers. Enfin, plus concrètement, si le dépôt des dossiers est censé se faire dans les traditionnels « guichets uniques » (commissariats de police, mairies, sous-préfectures, préfectures), l'ouverture de guichets spéciaux, choisis en commun par les associations de défense des étrangers et les services préfectoraux, s'organise dans chaque département. **Il s'agit d'éviter la crainte des contrôles par les services de police qui peut dissuader certains assujettis de solliciter leur régularisation.** *Les associations de soutien sont en outre autorisées à venir en aide aux étrangers sur les lieux mêmes de dépôt des dossiers.* Assez vite, l'équipe du secrétaire d'État s'apercevra que ces premières dispositions ne suffisent pas et que, faute d'un véritable changement d'orientation, l'opération risque d'échouer.

Les difficultés rencontrées ne naissent pas du comportement des préfectures : dans certains cas, leur bonne volonté ira jusqu'à mettre en place des chapiteaux spéciaux (Seine-Saint-Denis) pour permettre de mieux accueillir les étrangers ; dans d'autres, au contraire, l'application stricte de la circulaire du 11 août 1981 aboutira à ce que ne soient pas prises en compte certains dossiers. Certes, l'opération semble peu populaire dans les services des étrangers des préfectures : il est vrai que les mêmes fonctionnaires qui avait exécuté, avant 1981, les arrêtés d'expulsion d'étrangers préparent aujourd'hui les dossiers d'abrogation. De plus, elle représente une lourde charge, bien que le ministère de l'Intérieur fournisse aux services le personnel vacataire nécessaire. Mais la cellule de suivi intervient souvent, se déplaçant dans les préfectures. **Enfin, les immigrés savent fréquemment s'adapter à la diversité de l'offre et changent par exemple d'adresse pour pouvoir déposer leur dossier dans une préfecture plus coopérative.**

Les problèmes sérieux viennent plutôt d'un manque d'enthousiasme des bénéficiaires de l'opération. Le dépôt des dossiers démarre lentement : la crainte des patrons et la rigueur du critère de présentation d'un contrat de travail se conjuguent. Ne fournissent en fait de dossier complet que les étrangers irréguliers « du fait de la réglementation » alors que ceux qui le sont « du fait du marché » ont du mal à remplir les conditions exigées. Les autorités publiques, soucieuses de réussir l'opération, régularisent une partie significative des 300 000 irréguliers annoncés et élargissent progressivement, au fur et à mesure des problèmes rencontrés, les critères fixés initialement. Il s'agit d'atteindre et de dépasser l'objectif de 100 000 régularisés, considéré, après quelques semaines, comme le seuil du succès symbolique de l'opération.

Pour cela, le gouvernement bénéficie de l'aide décisive de l'union départementale de la CFDT de Paris qui a déjà l'expérience de l'opération de 1980. **Le gouvernement de gauche retient de ce précédent le rôle des représentants de l'UD-CFDT : ils avaient été tout à la fois intermédiaires, défenseur des intérêts de leur centrale auprès d'adhérents potentiels, mais aussi collaborateurs indispensables du service public.** Le gouvernement propose à la section parisienne de la CFDT de jouer le même rôle dans l'opération nationale de l'automne 1981. A ses yeux, le positionnement syndical de la CFDT facilite ce rôle d'intermédiaire entre les autorités publiques et les organisations d'extrême gauche qui désirent une régularisation pour tous les étrangers, sans critères restrictifs. Les autres syndicats et les associations de défense des étrangers prennent aussi leur part dans cette médiation. Les syndicats recevront, signe tangible du lien de collaboration avec le service public, une indemnisation officielle attribuée par le FAS.

Pour rassurer encore les étrangers qui pourraient craindre que des dossiers déposés, puis refusés, ne soient ultérieurement utilisés par les autorités de police pour les appréhender, le

secrétaire d'État annonce publiquement que ces dossiers seront détruits. Puis, pour faciliter les dépôts de dossier, les syndicats se voient autorisés à effectuer des dépôts collectifs qui permettent de désencombrer les locaux d'accueil, d'améliorer la qualité des dossiers déposés et d'éviter les contacts entre les étrangers et les administrations.

Surtout, on introduit petit à petit des catégories nouvelles d'étrangers, non incluses dans la circulaire du 11 août 1981. Les marchands ambulants obtiennent ainsi leur régularisation en tant que commerçants en novembre 1981, de même que les travailleurs handicapés à la suite d'un accident du travail. Les faux étudiants, ceux qui travaillent à mi-temps par exemple, l'obtiennent également grâce à l'instruction du 30 novembre 1981. La distinction entre vrai-faux étudiants disparaîtra d'ailleurs rapidement car tout « vrai » étudiant présentant une promesse de travail obtiendra sa régularisation. Puis sont acceptés les étrangers en préformation, les intérimaires irréguliers, les femmes abandonnées ou concubines. Les irréguliers licenciés sont enfin admis, pour éviter que l'attitude non coopératrice d'un patron n'aboutisse à une injustice. Une circulaire du 20 novembre 1981 organise de surcroît la régularisation des travailleurs saisonniers, dès lors qu'ils justifient de 21 mois de travail entre le 1er janvier 1979 et le 31 décembre 1981 et qu'ils produisent pour la période à venir une promesse d'embauche d'une durée d'un an.

A l'approche de la clôture maintenant fixée au 31 décembre, un appel est lancé en direction des irréguliers arrivés avant le 1er janvier 1981 : « Sur la simple preuve de leur présence en France, dès avant le 1er janvier 1981, un récépissé provisoire de trois mois valant séjour et travail leur sera délivré. Ils disposent alors de ces trois mois pour compléter leur dossier. » En réalité, cet appel permet de faire déposer un dossier à tous les étrangers arrivés en France avant le 1er janvier même s'ils n'ont jamais travaillé. Et comme les preuves exigées de l'arrivée avant le 1er janvier sont peu tangibles (cachet de la poste, etc.) cette dernière mesure favorise les demandeurs les plus téméraires ou les plus inventifs. A la date de clôture de l'opération, le chiffre minimal que le gouvernement s'était fixé est atteint et dépassé : 145 000 dossiers ont été déposés.

Les premiers sont alors déjà en cours de traitement. Lorsqu'un contrat est joint à la demande, l'avis favorable immédiatement accordé aboutit à la délivrance automatique des cartes de séjour et de travail. *Lorsque le contrat est absent, le dossier est transmis aux commissions départementales ad hoc qui reçoivent des consignes de libéralisme.* **Enfin, mais nous sommes alors à la fin de l'année 1982, une procédure de recours auprès de la direction de la Population et des Migrations contre les décisions négatives est organisée. Contre l'avis de certains préfets qui continuent d'interpréter à la lettre la circulaire du 11 août 1981, ces recours sont examinés avec une très grande bienveillance.** L'opération ne prend fin véritablement qu'au mois de septembre 1983.

Tous les étrangers irréguliers ayant réussi à apporter un début de preuve de leur arrivée en France avant le 1er janvier semblent avoir été régularisés dès lors qu'il se sont battus pour l'être ou que leur cas a été pris en charge par des associations. *Une partie de ceux qui auront bénéficié de la régularisation n'ont passé les frontières qu'après le début de l'opération, parfois sous l'incitation de certains États européens voisins de la France.* La RFA, par exemple, a favorisé le départ de son territoire de travailleurs turcs en situation irrégulière. Le demandeur actif et tenace aura eu gain de cause. En revanche, l'étranger répondant aux critères qui aura craint de se présenter au guichet, ou qui s'y étant présenté et s'étant vu opposer un refus aura négligé de faire appel, n'aura pas forcément bénéficié des nouvelles dispositions.

Cette population d'immigrés « régularisés » n'aura guère renforcé les rangs des demandeurs d'emploi (NDT : le taux de chômage national augmente pourtant en parallèle). Au contraire, elle est restée à

90% employée, à 50% chez le même employeur, le plus souvent en acceptant une diminution de salaire. Pour 40%, la régularisation a contraint à un changement d'employeur ; pour 10% seulement, le chômage a suivi la régularisation.

Il faut remarquer pour conclure, sans porter de jugement sur le principe de l'opération, l'efficacité du système d'action regroupant syndicats, associations, personnels des préfectures et des directions départementales. Au total, 132 000 étrangers auront été régularisés. L'échafaudage juridique n'aura été qu'une mise en scène, mais la régularisation aura auprès des immigrés de France l'effet symbolique attendu. Elle aura contribué à faire passer les mesures plus restrictives que prendra bientôt le gouvernement. Mais, au moment où elle s'achève, le mécontentement de l'opinion publique a fortement augmenté et freine durablement l'action publique dans le domaine des droits sociaux des étrangers résidents.

Les ratés de la citoyenneté

En fait, depuis juillet 1981, les pouvoirs publics ne font, dans ce domaine, que réagir à l'événement. **L'action du ministre de la Solidarité nationale n'est pas assez rapide pour empêcher que ne surgissent des explosions de violence dans les quartiers de banlieue.** Les Français découvrent, à la suite des événements abondamment relatés par la presse, que les immigrés ne sont plus seulement des travailleurs ; d'abord parce qu'ils vivent en famille, ensuite parce que, parmi eux, le nombre de chômeurs va croissant. Le gouvernement imagine deux types de solutions : l'une, symbolique et immédiate ; Gilbert Trigano, le Président-directeur général du Club Méditerranée, organisera des camps de vacances pour les jeunes souvent désœuvrés des banlieues des grandes villes. L'autre vise le long terme : la commission pour le développement social des quartiers se chargera d'une action décentralisée et créera un Conseil de prévention de la délinquance. Puis, en août 1981, la réforme du droit de vote aux élections locales doit être rapportée.

La quatre-vingtième des cent-dix propositions du candidat François Mitterrand prévoit d'accorder le droit de vote aux étrangers après cinq ans de présence en France. La logique socialiste est celle du droit-créance : puisque les étrangers paient des impôts locaux, ils ont le droit légitime de participer à la désignation des autorités publiques locales. C'est aussi une logique de l'« offre » : le droit de vote est conçu comme une technique qui permettrait de répartir plus équitablement les ressources dont disposent les autorités locales ; de leur côté, celles-ci traiteront avec plus de diligence les contribuables devenus électeurs. Cette proposition a donc pour visée de contraindre les collectivités locales à mieux prendre en compte les « problèmes » des étrangers qui relèvent de leurs compétences.

Au cours des réunions de juillet 1981, où sont définies les priorités de l'action, cette proposition est pourtant retirée du programme immédiat du gouvernement. Cependant, le 9 août 1981, Claude Cheysson, alors ministre des Relations Extérieures, déclare au retour du premier voyage qu'il effectue en Algérie depuis sa nomination :

> « Le gouvernement français songe très sérieusement à donner le droit de vote aux immigrés pour les élections municipales […]. Leur participation aux élections municipales de 1983 aurait un impact certain sur les résultats dans les grandes villes et leurs banlieues, en particulier à Paris. »

Parce que Claude Cheysson est ministre, cette annonce équivaut pour l'opinion publique à une prise de décision. Les médias s'en saisissent immédiatement et portent cette information à la une de l'actualité.

L'annonce ne semble cependant pas susciter un grand enthousiasme. Parmi les associations, seule la Fédération des associations de soutien aux travailleurs immigrés (FASTI) s'exprime favorablement : elle rappelle qu'elle s'est prononcée pour le droit de vote et d'éligibilité des travailleurs immigrés aux élections municipales. Elle regrette que le gouvernement tergiverse pour accorder un droit qu'avait promis le PS lors de sa campagne électorale.

De son côté, le parti communiste se demande si le problème se pose en l'absence d'une demande émanant des travailleurs sur ce point. Pour Jean Colpin, dans *L'Humanité* du 13 août 1981, « ces immigrés demeurent des citoyens de leur pays d'origine, auquel ils restent profondément attachés, avec pour beaucoup d'entre eux l'espoir d'y retourner. D'ailleurs, ils participent aux élections qui ont lieu dans ces pays. Et nous ne voulons rien faire qui puisse être de nature à précipiter un mouvement qui les détacherait de leur solidarité vis-à-vis des intérêts de leur peuple […]. »

Quant aux autres acteurs, ils vont de la plus ferme opposition à la réserve prudente. Jacques Chirac affirme : « Il n'est pas possible d'accorder ce droit aux immigrés, car ce droit est strictement attaché à la citoyenneté française. » Il se déclare en revanche « favorable à l'extension ou à l'aménagement des droits professionnels, syndicaux au familiaux ». Force Ouvrière estime pour sa part qu'il y a plus urgent : « Il convient en tout premier lieu d'assurer pleinement les droits économiques, sociaux, culturels et aussi le droit d'association des étrangers [...] le problème le plus immédiat à résoudre actuellement est celui de l'immigration clandestine qui s'est fortement amplifiée depuis l'annonce de la régularisation des 'sans-papiers'. » La maison des travailleurs immigrés (MTI) estime : « Ce droit est inaliénable pour tout citoyen et, en particulier, pour ceux qui ont aidé la richesse du pays d'accueil », mais elle convient que la reconnaissance du droit d'association demeure prioritaire sur le droit de vote. La CFDT fait à son tour remarquer que « le droit de vote, s'il veut être un facteur d'insertion et de promotion des communautés immigrés en France, et non une mesure d'intégration, souvent rejetées par les immigrés eux-mêmes, doit s'insérer dans un ensemble de droits nouveaux. » Alexandre Boussageon, dans *Témoignage chrétien*, va jusqu'à mettre en cause l'un des arguments développés par les socialistes. « Au lieu de permettre l'intégration des étrangers, au contraire, le droit de vote pourrait aggraver leur exclusion, si les immigrés se regroupent dans les communes où ils auraient conquis un certain pouvoir, c'est-à-dire des élus, ce qui aurait pour conséquences de développer encore les ghettos. Ainsi, au lieu de favoriser l'intégration des immigrés, on les marginaliserait encore un peu plus. » Enfin, les élus socialistes avec lesquels le secrétaire d'État aux Immigrés entre en contact se montrent très réticents.

Mais le mouvement de mécontentement s'exprime surtout et rapidement dans l'opinion publique par des manifestations toujours significatives pour un ministre : des coups de téléphone au ministère, de nombreux « courrier du citoyen ».

Trois solutions sont alors envisagées : retirer la proposition ; poursuivre le processus en annonçant par exemple que le Parlement sera prochainement saisi d'un projet de loi ; enfin, calmer le jeu. Le Président de la République choisit cette dernière option. La temporisation doit permettre de diminuer la pression de l'opposition et de l'opinion publique. François Autain annonce en conséquence le 12 août, dans une interview accordée au Matin que la réforme ne fait pas partie des priorités du gouvernement. Mais cette déclaration n'atteint pas son objectif ; elle ne freine pas la mobilisation de ceux qui s'opposent à la décision. Loin de satisfaire les médias, elle ne fait qu'amplifier leur réaction. On y voit probablement un mouvement tactique ayant pour dessein de détourner l'attention et de ne confirmer ni d'infirmer clairement les déclarations de Claude Cheysson. Le soir même, le même François Autain, interrogé sur France-Inter, choisit alors la solution du retrait. Il déclare de son propre chef, sans mandat gouvernemental, que cette réforme ne

prendrait pas effet avant les prochaines élections municipales et qu'il s'agissait là d' « un objectif à très long terme ». Il utilise le crédit que lui confère sa fonction, celle de mandataire implicite qu'il occupe depuis deux jours, et l'occasion qui lui est donnée pour faire prévaloir son point de vue. Son choix personnel est perçu par le public comme le choix du gouvernement, et il apparaît d'autant plus légitime qu'il répond à cette attente.

Cette dernière parade se révèle payante puisque la polémique cesse et que les médias se démobilisent. Le choix du secrétaire d'État ne sera dorénavant plus remis en cause, la réaction de l'opinion publique, en effet, demeure particulièrement hostile au vote des immigrés aux élections locales. Un sondage BVA effectué les 12 et 13 août 1981, et publié le 26 août de la même année, le montre assez : 35% des Français interrogés sont favorables au vote des étrangers aux élections locales, 58% sont hostiles et 7 % sont sans opinion.

Sans doute faut-il d'emblée tenir compte du fait que cette réforme n'est pas une réforme comme les autres, qu'elle concerne la conception fondamentale de la communauté politique. Dans l'histoire de France, citoyenneté et nationalité ont toujours été reliées ; par ailleurs, citoyenneté locale et nationale n'ont jamais été séparées.

Telle ne sera pas pourtant pas l'argumentation du secrétaire d'État. Certes, dans la lettre qu'il adresse au Premier ministre qui, mécontent, lui avait demandé de s'expliquer, il met bien en avant le caractère particulier du droit de vote et craint que celui-ci ne mobilise contre la politique d'immigration des acteurs et des publics jusqu'à présent indifférents ou favorables, notamment les élus socialistes principalement concernés qu'il a consultés. Certes, « sa priorité est de favoriser l'insertion des différentes communautés immigrées dans la communauté française [et] l'amélioration durable des rapports entre Français et immigrés », mais se battre pour le droit de vote serait mettre « la charrue avant les bœufs ».

François Autain procède surtout à un calcul des coûts et des avantages. Il conclut que le coût de la bataille qu'il eût fallu engager contre les opposants à la réforme, pour un résultat presque certainement négatif, eût donc été trop élevé. La réforme engagée impliquait en effet, selon lui, et c'était là aussi le signe de sa dimension particulière, une modification de la Constitution : l'article 3, après avoir précisé que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum, détermine les conditions de l'électorat : nationaux français majeurs des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques. L'article 24, après avoir précisé que le Parlement comprenait l'Assemblée nationale et le Sénat, indique que ce dernier, élu au suffrage indirect, assure « la représentation des collectivités territoriales de la République » qui sont, selon l'article 72, « les communes, les départements, les territoires d'outre-mer et d'autres collectivités locales éventuellement créées par la loi », comme les régions. Les citoyens français élisent donc une partie de leurs représentants, les sénateurs, par l'intermédiaire de leurs élus locaux. L'élargissement du corps électoral municipal à « des citoyens locaux de nationalité étrangère » entraîne dont leur participation à la désignation de représentants de la nation et à l'élaboration des lois de la République, ce que n'autorise pas l'article 3 de la Constitution.

Or, pour modifier la Constitution, le concours de la majorité du Sénat est obligatoire, ce qui était, dans les circonstances présentes, difficilement envisageable. Engager le processus, c'était donc préparer une défaite certaine.

François Autain a utilisé sa légitimité, et le soutien dont sa position bénéficie dans l'opinion, pour imposer un choix au Premier ministre et au Président de la République. Mais cette victoire

personnelle se révèle une défaite collective pour le gouvernement, la première de l'après-mai 1981, alors même que sa popularité est encore très forte.

La montée des périls

La conjoncture économique et politique des années 1981 - 1983 est encore moins favorable. La politique économique du gouvernement marque « une rupture avec la rupture » en adoptant les deux plans de rigueur. L'effondrement du mythe entretenu par la gauche avant son arrivée au pouvoir - un changement de politique économique serait suffisant pour sortir de la crise et du chômage - produit peut-être chez une partie du public un transfert vers un autre mythe simplificateur de résolution de la crise, celle du départ des étrangers.

Par exemple, au moment des mesures de contrôle des changes prises en juillet 1982, un conseiller du Président de la République, Michel Charasse, rapporte que ces dernières ne provoquent pas en elles-mêmes, de protestations dans l'électorat populaire qui n'a pas l'habitude de partir en vacances. Mais le simple fait que les immigrés puissent continuer de circuler à l'étranger avec autant de devises qu'auparavant est, en revanche, source de mécontentement. On a le sentiment que la rigueur est réservée aux Français et un régime de faveur aux étrangers. Michel Charasse demande que des mesures soient prises pour leur supprimer cette liberté.

Le mécontentement de l'opinion ne tarde pas à avoir des conséquences sur les dossiers sociaux des résidents réguliers – logement, école, travail - qui requièrent une mobilisation des acteurs bien au-delà de la seule action législative ou réglementaire.

Certes, Nicole Questiaux et François Autain ont, par exemple, saisi l'occasion du rapport annuel pour l'année 1980 de la Cour des comptes, qui met en cause le manque d'autonomie de gestion du FAS, pour promouvoir une réforme de cet organisme, qui entre en vigueur au début de 1983. Le FAS est réorganisé et sa gestion déconcentrée : les attributions de crédit et de subventions se font dorénavant sous l'autorité du préfet de région.

Mais, dans les domaines importants, l'action publique marque le pas. C'est le cas pour le logement des familles, où l'action est déjà handicapée par la baisse de la construction de logements sociaux.

Dans le domaine des foyers, marqué par un long conflit de 1975 à 1980, le gouvernement engage une réforme de statut qui n'aboutit pas : sous la responsabilité du sénateur Dreyfus-Schmidt, une table ronde regroupant des représentants des résidents doit proposer un nouveau statut du résident de foyer. Le projet de loi élaboré est mis au point trop tardivement pour être repris dans la loi Quilliot. Un projet de loi complétant le premier texte est déposé le 21 décembre 1982. Il assimile le contrat de résident à un contrat normal de location, tout en tenant compte de l'aspect collectif de la vie en foyer. Mais la crainte de voir, à l'occasion d'un éventuel débat parlementaire sur ce texte, la loi Quilliot faire l'objet d'une trop forte contestation, incite le gouvernement à ne pas saisir le Parlement de ce projet.

Pour répondre au mécontentement grandissant de l'opinion publique, le ministre de l'Intérieur reprend l'offensive sur deux dossiers : les flux et la nationalité. La guerre de tranchées entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Solidarité nationale redémarre. Le premier cherche à disposer de moyens supplémentaires pour lutter contre le séjour irrégulier d'étrangers, ceux, par exemple, attirés par la régularisation. Dès les mois de juillet et d'août 1981, l'arrivée massive de touristes algériens suscite dans la ville de Marseille, dont le ministre, Gaston Defferre, est le maire,

des réactions hostiles, auxquelles il est sensible. Par ailleurs, les lois de 1981 ne lui facilitent pas toujours la tâche. Gaston Defferre décide alors du droit d'expulser en urgence absolue des étrangers en situation irrégulière en élargissant son droit à des situations que n'avait pas prévues la loi.

Puis il tente de remettre en cause le texte sur l'entrée et le séjour, loi votée en octobre 1981. Il faut préciser que le transfert du juge administratif au juge judiciaire du contentieux des infractions au séjour a, depuis lors, produit des effets imprévus. Le ministère de la Justice a, en effet, tardé, et les magistrats eux-mêmes ne se sont pas approprié cette nouvelle compétence avec enthousiasme. D'une part, cette attribution ne les valorise guère ; d'autre part, la règle de droit semble marquée par un certain illogisme : la peine de reconduite à la frontière ne peut plus être prononcée qu'en complément d'une courte peine de prison, qui doit auparavant être purgée. Déjà, dans une situation inquiétante de surpopulation, les prisons se remplissent d'étrangers dont le seul délit est souvent d'avoir prolongé de façon excessive un séjour touristique au-delà de trois mois. En outre, l'étranger use souvent de son droit de faire appel, qui empêche l'exécution immédiate de la sentence.

Dès le début 1982, soit trois mois à peine après l'adoption du texte, la position de Gaston Defferre est communiquée aux autres ministres : il faut modifier la loi. Entérinée au cours d'une réunion interministérielle tenue à Matignon en avril 1982, sa proposition est réexaminée... parce que le coût politique apparaît trop élevé. Gaston Defferre n'obtient alors, en accord avec le garde des Sceaux, qu'un aménagement du texte : la loi du 18 juin 1983 permettra au juge de prononcer l'exécution provisoire des peines complémentaires, nonobstant appel ; la reconduite à la frontière pourra être immédiatement exécutée, sans que la peine principale de prison éventuellement prononcée par le juge n'ait à être purgée.

Dans la lutte contre le travail illégal, la recherche de la dissociation des intérêts des employeurs et des salariés en situation irrégulière provoque aussi des résultats différents de ceux qu'on attendait. Certains étrangers traduits devant les tribunaux pour infraction au séjour invoquent l'existence d'une relation de travail afin d'obtenir du juge, comme le prévoit la loi, un sursis avant que le conseil de prud'hommes ne se prononce ; mais l'autorisation provisoire de séjour qu'ils obtiennent alors, conformément à la loi, ne leur permet pas de travailler légalement et les oriente à nouveau vers un emploi irrégulier.

Dans le même temps, Gaston Defferre s'essaie à une autre tactique en favorisant les relations avec l'Algérie pour obtenir d'elle un accord bilatéral sur le contrôle des flux. L'Algérie est toujours considéré comme le seul État du Maghreb avec lequel il est possible de discuter de ces questions. C'est dans ce contexte que les autorités françaises acceptent que l'Algérie procède à la fin de septembre 1982 à la nomination du cheikh Abbas pour succéder à Si Hamza Boubakeur au poste de recteur de la Mosquée de Paris. Mais, au premier chef, le ministre pense avoir découvert une monnaie d'échange plus intéressante encore pour l'Algérie : c'est l'article 23 du Code de la nationalité française, qui prévoit que l'enfant né en France de parents nés en France est français, et qui s'applique de ce fait aux enfants algériens nés en France après 1962, de parents nés en Algérie au moment où celle-ci était divisée en trois départements français. Alger a toujours considéré que la France s'appropriait ainsi ses ressortissants de façon illégitime. De son côté, Paris s'est montré prêt à signer une convention internationale avec l'Algérie, laissant le libre choix de leur nationalité de ressortissants algériens touchés par l'article 23. L'Algérie, en réponse, avait toujours souhaité que la France modifie unilatéralement l'article 23, pour qu'il ne s'applique pas à ses compatriotes.

Or l'année 1982 constitue dans ce conflit une année charnière : faute d'accord bilatéral, des jeunes gens, les premiers, appartenant aux deux nationalités devront satisfaire aux obligations du service

national dans les deux pays. En 1982, des associations, poussées par certains consulats algériens, organisent une campagne de suppression des liens d'allégeance pour ces jeunes « Français malgré eux ». Le ministre de l'Intérieur fait donc adopter, dans la réunion interministérielle d'avril 1982, la réforme de l'article 23 demandée par Alger. Si le ministre de l'Intérieur a pris à son compte cette revendication, lui qui a la charge exclusive de la gestion des cartes de résident des ressortissants algériens, c'est probablement qu'il a obtenu, en échange, des concessions réelles ou au moins des promesses sur la politique de contrôle aux frontières qui l'obsède.

La solution adoptée en avril 1982 aurait abouti à admettre que l'Algérie n'était pas, avant 1962, un territoire français comme d'autres. Elle risquait d'être interprétée symboliquement par une partie de l'opinion publique comme la reconnaissance de facto de l'illégitimité de la présence française en Algérie, ce que désiraient d'ailleurs les autorités algériennes. Cette réforme aurait encore soulevé des problèmes techniques en matière de preuve de la nationalité pour les rapatriés d'Algérie. Cette solution est donc abandonnée.

Les autorités françaises proposent alors de modifier le droit interne en accordant à tous les enfants d'étrangers la possibilité de répudier la nationalité française dans les six mois suivant leur majorité, par simple déclaration ; cette position est à son tour abandonnée au début de 1983. Une faculté de répudiation, reconnue aux Franco-Algériens, aurait eu pour effet de remettre en cause le procédé simple et pratique de preuve de la nationalité française : pour démontrer que l'on est français, il suffit aujourd'hui de prouver que l'on est né en France d'un parent né en France. La faculté de répudiation adoptée, chaque Français désireux de faire la preuve de sa nationalité aurait dû en outre démontrer qu'il n'avait pas répudié la nationalité française. Cette crainte de complications juridiques justifie le statu quo.

Le problème du double service national est dans la pratique réglé par l'évolution des positions algériennes et la signature d'un accord bilatéral. L'État algérien commençait depuis quelques temps à faire évoluer son discours traditionnel sur le retour de sa communauté résidente en France et envisager sa stabilisation définitive et **son utilisation dans une stratégie de lobbying** à l'américaine : dans ce cadre, **la double nationalité n'est plus un inconvénient mais un outil adapté**. Un accord sur le service national est donc signé avec la France : sa spécificité est de laisser la possibilité aux jeunes franco-algériens, malgré leur résidence française, d'effectuer leur service en France ou en Algérie, au choix. Cet accord sera ensuite beaucoup critiqué. On oublie le contexte particulier de sa signature et le fait qu'en échange d'une concession sur le service national, la France n'a pas cédé sur la question fondamentale de la nationalité.

Malgré ses échecs successifs dans le domaine législatif ou conventionnel, l'action du ministre de l'Intérieur ne se relâche pas. Aux frontières, la police de l'air reçoit pour consigne d'exercer un contrôle sur les visites familiales des Algériens et procède à de nombreux refoulements. Mais, à la demande du Président Chadli, et au nom des relations entre les deux pays, les refoulements de ressortissants du Maghreb sont interrompus en décembre 1982 jusqu'à ce qu'une formule nouvelle de contrôle soit provisoirement adoptée.

A la fin de 1982, le discours de rupture apparaît bel et bien dépassé, et depuis longtemps. Les grèves de l'automobile manifestent le rôle des immigrés comme acteurs du champ politico-social intérieur, alors que débute la campagne en vue des élections municipales. Les responsables ministériels vont une nouvelle fois livrer au public des déclarations contradictoires. **Pierre Mauroy, sur la foi d'informations communiquées par les services de renseignements généraux du ministère de l'Intérieur, fait état de la montée de l'intégrisme musulman.** Le directeur du cabinet du secrétaire

d'État aux Immigrés déclare dans la presse marseillaise, entre les deux tours des élections municipales, avoir expulsé plus d'immigrés que la droite. Le secrétaire d'État aux Immigrés, pour sa part, se tait et demande un changement d'affectation ministérielle. La gauche ne dispose plus de logique d'action dans le domaine de la politique d'immigration. La mission du nouveau responsable ministériel sera de lui en donner une.

Chapitre VI

Le recentrage

(mars 1983 - juillet 1984)

Georgina Dufoix, secrétaire d'État chargée de la famille, se voit donc confier en mars 1983 l'immigration dans un portefeuille ministériel qui comprend également la population.

Le temps est toujours à la rigueur économique. Après le premier plan Delors de juin 1982, le maintien dans le système monétaire européen et le deuxième plan de rigueur marquent définitivement l'acceptation de la contrainte internationale ; les restructurations industrielles retardées ou désavouées en 1981 sont relancées. Comme le dit Danièle Lochak :

> « Le nouveau style que le gouvernement veut désormais imprimer à son action, l'image de réalisme et de rigueur qu'il entend donner au pays vont inexorablement déteindre sur la politique à l'égard des immigrés. »

L'entrée de leur pays dans les Communautés européennes fait accéder les Espagnols et les Portugais de France à un statut protecteur. La coopération européenne pour un meilleur contrôle des flux progresse. Enfin, le rééquilibrage de la politique française au Maghreb se fait au détriment de l'Algérie, et en faveur du Maroc et de la Tunisie. Cependant, l'élément déterminant du changement est, encore une fois, d'ordre politique. Les enquêtes d'opinion commandées tous les mois par le gouvernement montrent que, depuis l'arrivée de la gauche au pouvoir, la politique d'immigration est toujours perçue de façon moins favorable que les autres actions publiques, ou même que la politique générale du gouvernement. Certes, elle n'a pas mobilisé jusque-là l'attention prioritaire de l'opinion publique et des médias. Ce n'est pourtant plus le cas à partir de mars 1983. Au cours de la campagne pour les élections municipales, l'immigration devient un enjeu politique national prioritaire. L'opinion publique se manifeste aux élus à travers les sondages, certes, qu'ils soient ou non publiés, mais aussi par les contacts de terrain et par les constatations de tel ou tel. La pression de la population se fait notamment de plus en plus sentir, par le biais des canaux auxquels les décideurs sont sensibles : les doléances des députés de la majorité, par exemple, qui transmettent eux-mêmes aux ministres concernés des plaintes recueillies sur le terrain chaque weekend.

Le tournant qu'effectue alors le gouvernement est d'ordre sémantique et pratique. La mission de Georgina Dufoix consiste à agir et à s'expliquer de façon à redonner une légitimité à l'action gouvernementale. Il ne s'agit plus de parler de rupture, ni de la mettre en pratique ; mais de trouver un équilibre dans le traitement des trois grands problèmes de la politique d'immigration : les arrivées, les retours, le statut des étrangers résidents. Car, aux yeux des membres du gouvernement, l'opinion publique semble éclatée en deux pôles. Le premier, qui paraît progressivement dominer, perçoit toute action « en faveur » de l'immigration avec de plus en plus d'agressivité. Le second continue de se mobiliser pour les droits des immigrés, et il ne faudrait pas susciter chez lui de réactions négatives. On choisit donc d'osciller dans le discours comme dans l'action entre liberté, égalité et ordre public, donc de rester prudent.

La réhabilitation du contrôle

Pour signifier ce rééquilibrage, on affiche au premier chef un changement des ordres de priorité. Le catalogue de mesures décidé au Conseil des ministres du 31 août 1983 vise, en effet, à faire percevoir que la priorité est à la fermeture des frontières puis à l'insertion. Un lien est établi entre ces deux volets : le renvoi des « clandestins » présenté comme une nécessité à la fois pour protéger

l'emploi des Français et pour éviter que ne se développent des sentiments anti-immigrés pour ceux qui peuvent rester en France. François Mitterrand déclare alors :

« Je dois protéger l'emploi des Français ; je dois éviter aussi cette sorte d'exaspération, car beaucoup de gens n'ont pas assez réfléchi et réagissent instinctivement. Il ne faut pas se placer dans les rangs des exploiteurs de la haine, il ne faut pas pousser à vif ces sentiments qui sont déplaisants, détestables, mais il y a cette réalité. »

Dans le domaine du contrôle des flux, depuis déjà quelques mois, le gouvernement travaille dans toutes les directions. Sous l'impulsion du ministre de l'Intérieur, on s'emploie à contourner les lois de 1981. Pour rétablir des contrôles d'identité, ce dernier décide de remettre en vigueur un décret de 1946, qui précise : « Les étrangers doivent être en mesure de présenter, à toute réquisition des agents de l'autorité publique, les documents sous le couvert desquels ils sont autorisés à séjourner en France. » La réforme, introduite en juin 1983, rendant immédiatement exécutoires les peines de reconduite à la frontière prononcées par les tribunaux, entraîne la mise en place de jugements à la chaîne en procédure de citation directe, et des erreurs de droit sont parfois commises par certains magistrats.

Par ailleurs, à la suite de la suspension des refoulements de ressortissants algériens en décembre 1982, le gouvernement français a poursuivi des négociations avec les trois États du Maghreb. Aux termes de celles-ci, les « accords sur le diptyque » entrent en vigueur le 1er juin 1984 : le sacro-saint principe de libre circulation entre l'Algérie et la France n'est pas remis en cause mais, pour entrer sur le territoire français, les ressortissants d'Afrique du Nord devront dorénavant présenter, outre des garanties de rapatriement, une carte de débarquement à deux volets dit « diptyque » : un volet sera remis aux autorisations françaises à l'arrivée en France ; l'autre, conservé par le touriste, devra être rendu au moment du retour. Ce dispositif est censé favoriser le contrôle des séjours touristiques. Enfin, Georgina Dufoix reprend à son compte trois propositions qui avaient, en leur temps, fait violemment réagir la gauche, lorsqu'elles avaient été envisagées entre 1978 et 1981.

En juin 1983, Georgina Dufoix demande à ses services d'élaborer un texte qui supprimerait toute possibilité pour un étranger d'accéder au séjour et au travail par la voie de la régularisation, c'est-à-dire après être rentré en France, en tant que touriste, par exemple. Cette réforme, déjà ébauchée par une circulaire de 1972, ne peut, selon le Conseil d'État, être instituée que par un décret ou par une loi (arrêts Da Silva du 13 janvier 1975, portant annulation des circulaires Marcellin-Fontanet de 1972, CGT-GISTI du 24 novembre 1978, portant annulation des circulaires de 1974, et GISTI du 12 mai 1980, annulant la circulaire du 27 juillet 1977). **Le directeur de la Population et des Migrations met alors en garde le ministre contre les effets négatifs d'une telle mesure.** Effets d'abord politiques : cette proposition reviendrait « sur une pratique constante de trente années » et conduirait à modifier, dans un sens restrictif », des textes élaborés par le gouvernement de droite en 1975 et 1976 « qui ne procédaient pas nécessairement d'une intention laxiste ». Cette initiative formerait avec l'opération de régularisation exceptionnelle « un contraste qu'il serait peut-être difficile d'expliquer ». **Mais aussi effets pratiques prévus : si elle devait être adoptée, la mesure ne pourrait s'appliquer aux ressortissants étrangers qui seraient entrés en France sous l'emprise de la réglementation antérieure, d'où la nécessité d'une nouvelle régularisation exceptionnelle (NDT : Visiblement, les expulsions n'ont pas l'air de leur traverser l'esprit).** Devant le risque encouru, le ministre se replie sur une application plus ferme du Code du travail qui permet d'opposer à une demande de titre de travail la situation de l'emploi présente et à venir.

Le deuxième objectif du nouveau ministre est la restriction de l'immigration familiale. **Le**

gouvernement doit, là aussi, tenir compte de la jurisprudence du Conseil d'État qui a créé et imposé à l'occasion de l'arrêt GISTI du 8 décembre 1978, un nouveau principe général du droit : « le droit de mener une vie familiale normale ». Ce principe, qui s'applique sans texte et sans que le législateur en ait du reste fixé les modalités et les limites, autorise un ressortissant étranger régulièrement installé en France, à y faire venir sa famille qui jouit alors de tous les droits des étrangers en situation régulière. Ce principe a cependant pour contrepartie les nécessités « tenant à l'ordre public et à la protection sociale des étrangers et de leur famille ».

Pour ne pas encourir la censure du Conseil d'État, Georgina Dufoix cherche à limiter, non pas le droit de travailler, mais le droit de séjourner. **Une circulaire du 10 juillet 1981 avait aboli la contrainte de la demande d'introduction au terme de laquelle les familles devaient, pour être autorisées à s'installer en France, effectuer leur demande depuis leur pays d'origine ; leur demande n'était en outre prise en compte qu'à condition d'avoir des ressources suffisantes et un logement.** La nouvelle circulaire a eu pour effet l'abandon progressif de cette procédure très contraignante au profit de la venue sous couvert d'un passeport de tourisme, en vue d'une régularisation ultérieure. Cela se traduisait sur le plan administratif par une nette progression des admissions au séjour, ce que confirmait une enquête conduite de 1981 à 1983 dans dix-sept départements sur l'évolution des décisions de regroupement.

Acceptations	1981	1982	1983	Totaux
Introduction	6 372	5 631	4 540	16 453
Admission au séjour	7 084	10 017	9 276	26 377
Totaux	13 456	15 648	13 816	42 920

Certes, pour la même période et pour les mêmes départements, cette évolution pouvait sembler être compensée par une augmentation parallèle du nombre de décisions négatives :

Refus	1981	1982	1983	Totaux
Introduction	664	881	857	2 402
Admission au séjour	1 625	2 791	3 575	7 991
Totaux	2 289	3 672	4 432	10 393

Source : DPM.

Mais ces refus en nombre croissant concernaient avant tout les demandes d'admission au séjour. **On pressentait donc que les familles refusées restaient sur le territoire national et s'installaient dans l'illégalité, d'autant plus qu'il était humainement presque impossible de procéder à leur reconduite aux frontières.**

On cherche à ce que le refus éventuel d'un regroupement familial soit signifié quand la famille se trouve encore à l'étranger, et on décide donc de supprimer la procédure d'admission. Un texte allant dans ce sens est approuvé en réunion interministérielle. Par prudence, il n'est ensuite transmis au Conseil d'État que lorsque la consultation officieuse du Président de la section sociale du Conseil permet de s'assurer de l'avis favorable de la Haute Juridiction. Celle-ci n'apporte en définitive qu'une seule modification mineure au texte : elle prévoit qu'un étranger résident à un autre titre que celui de travailleur salarié, par exemple un étudiant, pourra bénéficier de la procédure de regroupement

familial sans être contraint de revenir dans son pays d'origine. Georgina Dufoix obtient donc sans bruit le contrôle plus strict de l'immigration familiale.

Elle a enfin un troisième objectif : le rétablissement de l'aide au retour. Mais la réalisation de cet objectif lui pose un délicat problème politique. Certes, des entreprises souhaitent que cette aide soit rétablie et sentent que leurs salariés étrangers n'y seraient pas défavorables. Mais comment réintroduire cette aide sans que cela soit perçu, par ceux qui ont combattu sa création dans les années 70, comme un recul sur un point de principe ? Comment plaider son efficacité alors même que le précédent secrétaire d'État a encore publiquement indiqué, à la fin de 1982, qu'une politique de retour n'aurait aucun effet ? Comment la rétablir sans renforcer également un courant xénophobe qui pourrait la percevoir comme une nouvelle faveur financière accordée aux étrangers ?

Georgina Dufoix croit avoir trouvé la parade : l'ancienne aide au retour avait été critiquée puis supprimée pour n'avoir pas été négociée avec les États d'origine. Il suffirait donc d'inscrire la nouvelle disposition dans une démarche réelle de coopération pour la légitimer et diminuer les risques de réaction négative venant de la gauche ; le passage risqué par la voie législatives serait ainsi évité. De plus, des accords bilatéraux en accroîtraient l'efficacité en facilitant la réinsertion sur place des étrangers concernés et le retrait des titres de séjour et de travail des bénéficiaires, indispensable pour éviter qu'ils ne reviennent en France une fois l'aide perçue.

L'ambassadeur Paul-Marc Henry est donc chargé d'une mission de contacts, de caractère secret, auprès des États concernés. A sa demande, sa lettre de mission précise que ces contacts s'inscrivent dans le cadre de l'aide au développement des pays concernés. Il met en place un groupe interministériel permanent, qui se réunit à plusieurs reprises et effectue plusieurs voyages.

Sa démarche ne rencontre cependant guère de succès, sauf au Sénégal : elle est repoussée par la Tunisie, le Mali et surtout le Maroc, qui se montrent opposés au retour de leur ressortissants. La Tunisie et le Maroc font état de leur situation économique ; **le royaume chérifien rappelle, en outre, le contenu de l'accord de 1963 qui fait obligation à la France de reclasser des étrangers résidents marocains au chômage.** L'hostilité dans les pays d'origine à tout accord bilatéral qui risquerait de se révéler impopulaire est donc complète. Mais elle diminue sensiblement dès lors qu'il ne s'agirait que d'opérations circonscrites à un nombre limité d'étrangers bien indemnisés financièrement, et unilatéralement décidées par la France.

Ce souhait coïncide avec l'objectif du gouvernement français, qui ne veut pas recréer une aide générale, mais préfère une aide microéconomique ciblée sur des entreprises en cours de restructuration industrielle dans des secteurs à fort salariat à l'étranger. Cette position des États étrangers pose pourtant au gouvernement français un sérieux problème : il lui faut pour mettre en application une telle disposition faire discuter et adopter par le Parlement un texte de loi. Or une discussion parlementaire sur ce sujet ne va pas sans risque.

C'est après plusieurs mois d'attente que le gouvernement débusque l'occasion espérée. Donnant satisfaction à une vieille revendication des syndicats et des associations en décidant d'instituer la « carte de dix ans », il va pouvoir présenter au Parlement un texte équilibré : du restrictif avec l'aide au retour, du libéral avec le titre unique.

La carte de dix ans

Le Conseil des ministres d'août 1983 a pourtant été moins prolixe dans le domaine des droits des

étrangers résidents que dans celui du contrôle des éventuels irréguliers. Il s'est contenté comme souvent de présenter d'une nouvelle façon des dispositions déjà prises ou de poursuivre la politique précédente : formation, soutien scolaire, légitimation et institutionnalisation d'associations à travers le financement du FAS, financement d'animateurs sociaux. Certes, le développement des associations induit par la libéralisation du droit de s'associer, votée en 1981, permet au FAS, dont les crédits d'intervention ont doublé entre 1980 et 1986, de multiplier par quatre le nombre d'organismes financés.

Certes, le gouvernement soucieux de prévenir les incidents locaux à forte résonance sociale et politique a créé le Conseil national de prévoyance de la délinquance, la Commission du développement local des quartiers, les contrats d'agglomération, qui tous cherchent à endiguer ces explosions. Pour cela, le FAS s'associe à l'AFPA, à l'ANPE et au ministère de l'Éducation nationale, afin de mener des actions communes.

Le nouveau secrétaire d'État a aussi proposé au gouvernement d'adopter une mesure symbolique : le « titre unique de dix ans ». La veille du Conseil des ministres d'août 1983 consacré à l'immigration, le Premier ministre, Pierre Mauroy, a rendu un arbitrage favorable : la carte de dix ans sera instaurée, et il en informe les cabinets concernés. Mais les cabinets du Président de la République et du ministre de l'Intérieur jugent la proposition trop risquée : cette mesure augmenterait les droits réels d'un nombre limité d'étrangers et ne manquerait pourtant pas d'être perçue par une partie de l'opinion publique comme une faveur supplémentaire. Le Conseil des ministres refuse donc d'entériner le choix du Premier ministre.

Pour l'étranger, cependant, la carte de dix ans apparaît comme un moyen de garantir la stabilité du séjour des étrangers : élément de sûreté pour les personnes concernées, elle pourrait, de ce fait, avoir un effet positif sur l'amélioration de leurs relations avec les Français. Le titre unique de dix ans porte en lui l'idée d'une garantie d'un séjour de longue durée et la fin de nombreuses démarches administratives.

L'administration est, en effet, perçue par les étrangers résident comme une menace permanente. C'est au guichet, à l'occasion du renouvellement de ses titres, que l'étranger ressent, à tort ou à raison, la spécificité de sa condition, sa dépendance à l'égard d'un guichetier qui lui apparaît comme maître de son destin. **Là s'est trop souvent noué le drame de la relation entre l'étranger et l'administration française, parfois suivi d'un véritable traumatisme.**

Le souvenir de ce contact obligatoire et régulier réveille aujourd'hui encore, chez des intéressés dont la sécurité du séjour est pourtant définitivement assurée, un ressentiment important, une blessure inoubliable. Le renouvellement du titre, lorsque son installation est ancienne, reste le signe tangible de la précarité de la situation de l'étranger. Une étude menée conjointement par l'Inspection générale de l'administration (IGA) et par l'Inspection générale du ministère des Affaires sociales (IGAS) montre cependant qu'une telle perception des choses ne correspond pas tout à fait à la réalité des décisions administratives concrètes. En 1979-1980, les administrations départementales ne cèdent pas à la volonté du gouvernement de ne pas renouveler certains titres de trois ans. Le rapport conjoint de l'IGA et de l'IGAS montre cependant des différences notables et impressionnantes de pratique dans les sept régions françaises comptant le plus de population étrangère, lorsque les préfectures ont reçu la consigne d'attribuer au moment du renouvellement un titre de plus longue durée.

Situation au 31 décembre 1982

Départements	Carte de résident ordinaire (3 ans)	Carte de résident privilégié (10 ans)	Total	CRO en %	CRP en %
Région parisienne					
Yvelines	14 000	60 500	74 500	19%	81%
Hauts-de-Seine	69 500	33 000	102 500	68%	32%
Val-de-Marne	98 500	29 000	127 500	77%	23%
Paris	152 500	53 000	205 500	74%	26%
Nord-Pas-de-Calais					
Nord	8 000	69 500	77 500	10%	90%
Pas-de-Calais	3 500	12 500	16 000	22%	78%
Rhônes-Alpes					
Rhône	12 500	57 000	69 500	18%	82%
Loire	6 500	14 500	21 000	31%	69%
Provence-Alpes-Côte d'Azur					
Bouches-du-Rhône	24 000	22 000	46 000	52%	48%
Alpes-Maritimes	25 000	18 500	43 500	57%	43%
Alsace					
Bas-Rhin	17 500	10 000	27 500	64%	36%
Haut-Rhin	8 500	15 000	23 500	36%	64%
Languedoc-Roussillon					
Gard	10 500	6 500	17 000	62%	38%
Hérault	6 500	21 500	28 000	23%	77%
Lorraine					
Moselle	5 500	20 500	26 000	21%	79%
Meurthe-et-Moselle	7 500	11 500	19 000	39%	61%
France métropolitaine	**880 000**	**1 026 000**	**1 906 000**	**46%**	**54%**
Etrangers, toutes catégories comprises			**3 779 000**		

Chaque préfecture a donc sa politique. Ainsi certaines préfectures accordent-elles systématiquement une carte de résident privilégié, quand les autres ne l'accordent que lorsque l'étranger concerné la demande. Mais ces politiques divergentes ne mettent pas en cause la garantie du séjour de l'étranger.

La raison principale de sa perception négative tient peut-être fait que les personnels chargés de

l'examen des demandes d'attribution de renouvellement de titre sont le plus souvent des personnels les moins qualifiés des préfectures. De plus, les modes de gestion de ces renouvellements demeurent archaïques.

Du point de vue de l'administration, le service des étrangers est un service dévalorisé, assimilé aux assujettis dont il a la charge comme les gardiens de prison le sont aux prisonniers. Cette dévalorisation se traduit souvent par un absentéisme important. « Le service des étrangers fait très généralement figure de parent pauvre dans les préfectures, ce qui retentit inéluctablement sur la motivation du personnel. » Les agents travaillent dans des conditions matérielles souvent indignes. Et leur tâche n'est pas aisée : ils doivent tenir compte de multiples spécificités – statuts, nationalités privilégiées ou, au contraire, ciblées ; différenciation entre séjour et travail ; hiérarchie entre des métiers valorisés explicitement (cadres de haut niveau, recherche, saisonniers, études) ou implicitement (travail irrégulier dans certains secteurs). Ils connaissent mal des textes fort complexes ; ils supportent difficilement la surcharge de travail et, **face à l'agressivité des demandeurs**, peuvent perdre patience. Tout cela nourrit chez les immigrés l'idée selon laquelle le guichetier exerce lui-même un pouvoir discrétionnaire, tournant parfois au véritable arbitraire.

L'organisation concrète du renouvellement des titres de séjour dépend des préfectures. Selon les départements, les commissariats, les mairies, les sous-préfectures et d'autres services spécialisés comme la Maison des étrangers à Marseille ou la préfecture de police à Paris, servent de lieux de réception des étrangers venus déposer une demande d'admission au séjour ou de renouvellement de titre. Deux types d'organisation coexistent, celle du rapprochement avec l'usager - dépôt des dossiers dans les mairies et dans les commissariats - ou celle de la centralisation départementale des demandes. Toutes deux présentent des inconvénients.

La première se pratique le plus souvent dans des départements à faible présence étrangère et a l'inconvénient de ralentir le traitement des dossiers. De fait, le délai de transmission entre les guichets et les services des préfectures, qui seules accordent des autorisations, est déjà, en soi, très long. Fréquemment, du fait même de la complexité des textes applicables, des pièces manquent dans les dossiers et plusieurs aller et retour se révèlent nécessaires entre le guichet et la préfecture pour compléter le dossier. Le rapport de l'IGAS et de l'IGA avait d'ailleurs conclu, avant l'adoption du système du titre unique, à l'indispensable centralisation des procédures au niveau des sous-préfectures.

Cette centralisation, qui est la seconde forme d'organisation, existe déjà dans les départements à forte population étrangère. Or, dans ces régions, les moyens mis à la disposition des services sont insuffisants et vétustes : halls d'accueil mal disposés, manque d'effectifs et files d'attente. Aucun système de gestion n'apparaissant vraiment satisfaisant, l'instauration d'un titre de dix ans pourrait aussi simplifier, alléger les tâches de l'administration et améliorer d'autant ses contacts avec l'étranger.

Pourtant, en cet automne 1983, la crainte de l'opinion publique paralyse toute action. Un exemple : l'accord franco-algérien de septembre 1980 vient à échéance au 1er janvier 1984, il doit donc être rediscuté. Or sa renégociation coïncide avec les élections municipales partielles de Dreux qui voient se confirmer la poussée du Front national. Le cabinet du Président, craignant les accusations de laxisme, propose que le texte du nouvel accord prévoie, outre le maintien d'un mécanisme d'aide à la réinsertion, un régime de titres moins favorables que celui de l'accord de 1968 qui donnait à ces titres une validité de cinq ou de dix ans.

C'est alors qu'une marche, conduite depuis le 15 octobre par dix jeunes beurs du quartier des Minguettes de Vénissieux, va modifier le climat politique et provoquer une courte éclaircie, pour permettre in fine à l'ancienne revendication d'être entérinée. Cette marche, conduite par Toumi Djadja, une figure symbole des jeunes de la banlieue lyonnaise, et impulsée par le père Delorme, est, en quelque sorte, une demande de reconnaissance sociale : c'est la première fois que la seconde génération se manifeste massivement et pacifiquement sur la scène publique dans toute la France. Au départ, la marche est accueillie avec prudence par le gouvernement qui redoute longtemps des incidents violents. Il faudra attendre un mois pour que, devant le succès de plus en plus évident remporté à chaque étape, il apporte son soutien, le 20 novembre, par la voix de Georgina Dufoix. Enfin, le 3 décembre 1983, à Paris, François Mitterrand accorde aux représentants des marcheurs une audience à l'Elysée.

Au cours de l'entretien, les marcheurs conduits par le père Delorme vont interroger à trois reprises le Président sur la carte de dix ans. Ils ont défendu la revendication du titre unique de dix ans tout au long de leur parcours. Le dossier de l'entretien, préparé par le cabinet du Président, ne contient pourtant aucun élément portant sur ce point, ses conseiller considérant toujours que l'annonce de cette mesure aurait des effets négatifs sur l'opinion. A la question que ses hôtes renouvellent, le Président semble ne pas vouloir répondre, puis il finit par dire : « Je l'ai promis au président Chadli. » **Il confond ainsi, manifestement, la concession faite au Président algérien à l'occasion de sa visite pour la renégociation de l'accord unilatéral avec l'Algérie avec une revendication qui concerne le régime général des étrangers en France.** A la sortie de l'entretien, la délégation rapporte cet échange au membre du cabinet présidentiel présent. La délégation doit sortir quelques instants plus tard et faire état, devant les journalistes, des résultats de l'entrevue. Le conseiller décide alors de l'autoriser à annoncer que le Président « a décidé » de modifier le régime des titres de séjours et de travail en introduisant la carte de dix ans.

Cette décision est annoncée publiquement à la sortie de l'Élysée par Toumi Djadja. **Elle n'a donc pas, en réalité, été prise par le Président. Elle est une interprétation de ses paroles ambiguës qui prend valeur de légitimité.**

La démarche du conseiller est intéressante à analyser. On peut lancer une première hypothèse : le conseiller ne se soucie pas de la pensée présidentielle. Il peut même penser que le Président est hostile à cette mesure. Mais il veut profiter de la confusion pour influer sur la décision en imprimant son choix personnel, en pariant sur le coût trop élevé d'un désaveu a posteriori. Mais, étant lui-même plutôt défavorable à la mesure parce qu'il croit que ses effets seront négatifs dans l'opinion, on peut penser que cette hypothèse n'est pas plausible. Plus intéressante paraît être l'idée selon laquelle **le conseiller s'est efforcé d'interpréter le mieux possible la solution et la décision présidentielle ; il pense que le chef de l'État a fait une confusion involontaire, exprimant de la sorte un accord avec la revendication présentée par les marcheurs : il ne fait alors que remettre de l'ordre dans la pensée présidentielle.** Ordre de la pensée, mais aussi ordre de la représentation du pouvoir politique. Le ministre de l'Intérieur, hostile à cette décision, en demande son infirmation - en vain, car, les répercussions publiques ne s'étant pas révélées défavorables, elle est maintenue.

Le consensus réalisé

Cette décision a pour conséquence la préparation d'un texte. De quel texte s'agit-il ? D'une loi ou d'un décret ? ¨Pendant trois mois, partisans de la voie législative et partisans de la voie réglementaire vont s'affronter.

Les tenants de la voie réglementaire invoquent surtout le risque d'une réaction de l'opinion publique, qui ne ferait que se développer au cours d'une longue discussion parlementaire. Les partisans de la voie législative mettent en avant l'irréversibilité d'une réforme votée par les députés, politiquement essentielle à une époque où les associations organisées dans le collectif pour la carte de dix ans craignent le retour de l'opposition au pouvoir. Ils doutent aussi que la réforme puisse se faire par la voie réglementaire. Pierre Mauroy consulte sur ce point Jacques Fournier, secrétaire général de son gouvernement. Son opinion est que la création d'un titre unique est possible par décret. Cependant, par respect de la volonté du législateur de 1946, la séparation des titres de séjour et de travail devrait être maintenue. L'automaticité du lien entre les deux droits, si elle pouvait être favorisée, ne deviendrai ni générale ni absolue. En outre, la délivrance conjointe, en l'absence de modification législative ne s'avérerait pas forcément une obligation. Du coup, agir par voie réglementaire en se conformant aux contraintes précitées, c'est se condamner à élaborer une réforme de peu de portée pratique et symbolique, et qui risque de ne pas satisfaire les défenseurs de la réforme tout en mécontentant les opposants à tout développement des droits des étrangers. Par précaution supplémentaire, le président de la section de l'Intérieur du Conseil d'État est officieusement consulté par le directeur de la Population et des Migrations, également son collègue au Conseil d'Etat. Ce dernier pense que, la modification des titres de séjour étant un élément essentiel du statut des étrangers, lui-même relevant des libertés publiques, cette question appartient, conformément à l'article 34 de la Constitution, au domaine législatif. Ces considérations juridiques pèsent sur le choix final, et une dernière raison va emporter la décision des cabinets du Premier ministre et du Président de la République : la voie législative permet d'inclure dans le texte présenté au Parlement, l'aide au retour, désormais dénommée « aide à la réinsertion ». Le projet sera donc conforme à l'équilibre politique tant désiré, l'« avancée » du titre unique masquant le « recul » du retrait des titres en cas de retour.

Entre-temps, le projet d'aide à la réinsertion a en effet fait son chemin. Dès la fin de 1982, Pierre Bérégovoy, ministre des Affaires sociales, a proposé à Renault d'expérimenter la création d'une « aide au retour nouvelle manière », ciblée sur l'entreprise. Si Renault n'a pas répondu à l'offre du gouvernement, le groupe automobile Peugeot, alors engagé dans un conflit du travail long et couteux négocie de son côté des février 1984. Le gouvernement souhaite une aide importante financée par les partenaires sociaux et liée à un projet personnel de réinsertion ; Peugeot accepte l'idée de l'aide, sa participation à la mise en place administrative, mais refuse le financement. Les 16 et 17 mai 1984, l'accord est conclu par un échange de lettres avec Jacques Calvet. Il concerne Citroën, Peugeot et Talbot.

Les syndicats obtiennent satisfaction sur le caractère volontaire des départs et sur le montant des primes attribuées au salariés. Ils obtiennent une reconnaissance symbolique de la légitimité de la lutte et de leur représentativité quand Pierre Bérégovoy reçoit leur leader A. Ghazi, et s'engage personnellement à ce que le volontariat des demandes d'aides à la réinsertion soit respecté. Le candidat perçoit ainsi des ressources financières, alors qu'il pouvait craindre des licenciements prochains. L'entreprise partage, certes, le financement des départs avec l'État et l'UNEDIC, mais évite les conflits sociaux qui n'aurait pas manqué d'éclater au cours d'une restructuration tardive. De son côté, le gouvernement s'épargne la cristallisation autour des immigrés de conflits sociaux aux conséquences symboliques difficilement prévisibles.

En apparence, la direction du groupe Peugeot a fait quelques concessions, puisqu'il est prévu qu'elle finance un tiers de l'aide tripartite. Dans la pratique, pourtant le Lion a eu gain de cause : un engagement secret du gouvernement prévoit, au moment même de la signature de l'accord, le remboursement par l'Etat des sommes versées par l'entreprise. Tout en satisfaisant un groupe alors

en difficultés financières, l'Etat reste bénéficiaire de l'opération : en officialisant la structure tripartite de tels accords, il se ménage un moyen de les développer avec d'autres entreprises. L'accord type mis au point, il s'agit alors de légaliser le retrait des titres de séjour et de travail des étrangers qui auront bénéficié de l'aide à la réinsertion, afin d'éviter leur retour sur le territoire national.

La mise au point du projet de loi sur le titre unique aura en coulisses un arrière-goût de déjà-vu : comme il le fait depuis 1982, le ministère de l'Intérieur profite des consultations interministérielles de mise au point du texte pour tenter une nouvelle fois de revenir sur la loi du 29 octobre 1981. Il présente quinze amendements. Les cabinets du Premier ministre, du ministre de la Justice et du secrétaire d'État chargé des immigrés, invoquant leur coût dans l'opinion publique de gauche, s'opposent d'abord au principe même de ces rajouts ; puis ils finissent par les examiner un par un. Certaines propositions sont abandonnées du fait de leur manque de portée pratique et parce qu'elles ne concernent que quelques cas particuliers ; d'autre parce qu'elles remettent en cause des principes fondamentaux des lois de 1981 : la légalisation des contrôles d'identité ou le retour au caractère consultatif des commissions d'expulsion. D'autres encore ne franchissent pas encore l'obstacle de l'examen parlementaire : porter à un an après le mariage le délai au-delà duquel les conjoints étrangers de Français peuvent demander la nationalité française pour faire échec aux mariages blancs ; ne rendre inexpulsables que les parents ayant effectivement leurs enfants à charge, la formule « non déchus de l'autorité parentale » étant parfois utilisée comme bouclier par certains parents ; enfin, ne plus obliger les préfectures à instruire des demandes de titres de séjour déposées par des immigrés entrés en France avec un visa touristique de trois mois. Seule la proposition de rendre expulsable l'étranger condamné à un an de prison, lorsque cette sentence résulte d'un cumul de petites peines, deviendra l'article 3 de la loi sur le titre unique.

Le débat public qui se déroule au Parlement français le 25 mai 1984 marque pourtant un tournant dans la politique de l'immigration. Il a été préparé depuis plusieurs mois par Georgina Dufoix, qui a volontairement manifesté un intérêt politique marqué pour les propositions faites au Sénat dans l'intention de faciliter l'aide au retour. Elle a ainsi de tenter de susciter l'émergence d'un consensus sur l'ensemble du texte en recherchant les contacts avec l'opposition parlementaire. Mûri en coulisses, le débat est l'occasion d'une manifestation d'unanimité de tous les partis représentés au Parlement.

Dix ans après la suspension de l'immigration de travailleurs - dix années au cours desquelles se sont multipliés les affrontements - apparaît dans l'enceinte parlementaire <u>une règle du jeu de la politique d'immigration.</u> Jean Foyer, ancien garde des Sceaux, déclare au nom du RPR :

« Je voterai ce projet, ainsi que mon groupe. Il constitue une réforme utile, bienfaisante et justifiée. Il faut reconnaître en effet que notre système de cartes n'était pas d'une très grande efficacité et que cette procédure de « mise en carte », si j'ose dire, aboutissait à créer un état d'insécurité pour ceux qui y étaient soumis. Ils étaient obligés à bien des formalités, et n'étaient pas toujours bien reçus à cette occasion. »

<u>La représentation nationale unanime constate et accepte ainsi l'inéluctabilité de l'installation de l'immigration étrangère régulière et l'impossibilité dans le domaine du retour d'aller plus loin qu'une simple invitation au volontariat.</u> Le vote divergent en seconde lecture ne remet pas en cause les fondements de l'accord : il ne sera dû qu'à l'effet politique que produit le score du Front national aux élections européennes.

Chapitre VII

Les deux synthèses républicaines

La réussite électorale postérieure du Front national fait passer au second plan, aujourd'hui encore, cet important accord entre les partis traditionnels.

Cette réussite illustre pourtant mieux encore la force de deux constatations importantes : la loi du 17 juillet 1984 va servir à partir de cette date, et malgré les pressions du débat politique, de première référence, de premier cadre à l'action de tous les gouvernements, de droite comme de gauche. **C'est pour cette raison que l'on peut la dénommer « règle du jeu ».**

En second lieu, nous devons noter que cette loi-règle du jeu aura été construite entre 1974 et 1984, avant l'émergence du Front national au cœur du débat sur l'immigration. André Postel-Vinay l'avait en quelque sorte découverte dès 1974, sans pouvoir en prouver la validité. Les changements de stratégie se sont ensuite effectués pendant dix ans soit par choix politique, parce que - comme en 1977 - le profit politique prouvé par la politique suivie entre 1974 et 1977 paraissait insuffisant, soit sous la contrainte, parce que le coût politique des orientations choisies était trop élevé : ce fut le cas à la fin des périodes 1977-1981 et 1981-1983.

L'échec de la tentative d'expulsion massive de plusieurs centaines de milliers et d'étrangers en cinq ans, inaugurée en 1978, a été le produit de divers facteurs : de la mobilisation, certes, des syndicats et des partis de gauche, mais encore des administrations chargées de préparer et de mettre en œuvre ces politiques, enfin des États d'origine : la contrainte internationale a joué son rôle. De même, et surtout, le Conseil d'État, qui était déjà intervenu, par de nombreuses décisions d'annulation, dans la définition de la politique d'immigration. Le droit au séjour des étrangers régulièrement installés fut alors, en 1980, implicitement reconnu et imposé à Monsieur Giscard-d'Estaing. En 1983, aucun État d'origine, aucune décision du Conseil d'État, aucune action politique traditionnelle ne fut responsable de la remise en cause de l'action engagée dans les débuts du septennat de François Mitterrand.

Ce fut bien plutôt l'hostilité grandissante à la politique suivie, notamment à l'opération de régularisation, qui fut décisive ; celle-ci avait déjà coûté cher électoralement et politiquement. Le gouvernement de gauche prit alors conscience du fait qu'une certaine dose d'ordre public était nécessaire à l'existence de la communauté politique nationale. Alors que l'inclusion des réguliers était acquise, l'exclusion des irréguliers est ensuite admise. La loi de 1984, le vote unanime du Parlement qui a rassemblé les partis traditionnels de la droite et de la gauche, vient en quelque sorte couronner cet apprentissage.

Trois interrogations essentielles

L'action au cours de la période 1974 - 1994 peut être représentée comme une suite de choix successifs entre différentes solutions « idéal-typiques », portant sur les trois interrogations essentielles qui traversent toute l'histoire de la politique française de l'immigration.

Solutions de politiques publiques

A. A l'égard des étrangers irréguliers qui souhaitent devenir réguliers :
A1. ouvrir l'accès à la catégorie réguliers ;

A2. régulariser ceux des irréguliers qui se trouvent sur le territoire national ;
A3. empêcher le passage d'une catégorie à l'autre.

B. A l'égard des réguliers dans leur rapport à l'État français:
B1. augmenter les ressources et les droits ;
B2. les maintenir ;
B3. les diminuer.

C. A l'égard des flux de retours de réguliers
C1. laisser jouer les flux naturel ;
C2. favoriser les retours volontaires;
C3. provoquer des retours forcés.

Les variations de stratégies

Phases	Problème			Motif de l'abandon
	A	B	C	
Juin/juillet 1974	A3	B1	Rien	Arbitrage défavorable sur la politique du logement
Juillet 1974 – mars 1977	A3	B1	C2	Profit politique insuffisant.
Mars 1977 – mai 1981	A3	B2/3	C3	Coût des politiques intérieure et internationale trop élevé. Mise en cause des valeurs de la communauté nationale.
Mai 1981 – mars 1983	A2	B1	C1	Coût politique trop élevé. Mise en cause des valeurs de la communauté nationale.
Mars 1983 – mars 1986	A3	B1	C2	Profit politique insuffisant.
Mars 1986 – mai 1988	A3	B2/3	C2	Profit politique insuffisant.
Mai 1988 – mars 1993	A3	B1	C2	Profit politique insuffisant.
Mars 1993	A3	B3	C2	Profit politique insuffisant.

L'apprentissage par l'échec

Les colonnes A à C de ce tableau illustrent bien l'apprentissage progressif, dans l'action, de la règle du jeu sur les flux que la description de l'action n'aide pas toujours à repérer : comme nous l'avons vu, des occasions d'agir passent mais trépassent. Parfois, des idées naissent et sont adoptées, mais l'élaboration des textes est stoppée avant le passage devant le Parlement. D'autres fois, ce dernier adopte lui-même des dispositions inapplicables. Dans la pratique, les décisions sont obtenues par des échanges internes à la politique de l'immigration, par échange avec d'autres politiques sectorielles, avec la politique internationale ou à l'aide de ressources politiques ou arbitrales.

Surtout, pour aboutir, la règle du jeu de 1984 a dû traverser et surmonter les embûches de la politisation. En permanence depuis 1974, la politique d'immigration a été utilisée dans l'arène politique, mais sans succès durable. L'usage politicien de la politique d'immigration, aux moments les plus brûlants, se voulait pourtant rentable.

Le Conseil d'État a joué un rôle primordial pour insuffler des valeurs qui font de la communauté politique - la liberté, l'égalité, mais aussi l'ordre public - comme autant de contraintes pour l'action publique. L'État de droit a ainsi divisé radicalement les immigrés assujettis à la politique d'immigration : les étrangers résidents ont ainsi plutôt bénéficié du droit à la liberté et à l'égalité ; les étrangers en situation irrégulière qui souhaitaient s'installer, se sont vu en revanche appliquer la contrainte d'ordre public. Progressivement, un équilibre a été trouvé. Dans cet échange, les droits de l'étranger résident ont même été confortés : disposant encore en 1974 d'un statut précaire, il se retrouve, après une période de crise économique et de pression xénophobe, titulaire d'une carte de dix ans renouvelable quasi automatiquement.

Ce paradoxe s'explique : la croissance économique avait permis, entre 1945 et 1974, de ne pas trancher entre une logique égalitaire qui impliquait le droit à l'installation pour tous les étrangers résidents et la logique de sélection ethnique qui ne voyait alors l'immigration non européenne que transitoire. Les travailleurs immigrés installés en France à cette période souffrirent alors de l'arrangement pragmatique qui existait entre le patronat français, l'État français et leur État d'origine. Ces acteurs avaient en effet un intérêt commun à l'existence de flux d'immigration, mais aussi à l'attribution de faibles droits et ressources pour l'étranger immigré.

A partir de 1974, cet arrangement est remis en cause par l'Algérie et surtout par la France. Ni l'une ni l'autre n'y ayant plus intérêt, il entre en crise. Chaque acteur percevait jusqu'alors des ressources et subissait des contraintes relativement stables et satisfaisantes ou acceptées dans un calcul individuel de coûts et d'avantages. Brutalement, cette règle du jeu ne fonctionne plus. A partir de 1974, le problème de l'immigration change de définition pour les décideurs qui en ont la charge. La lutte contre les nouvelles arrivées devient prioritaire. Auparavant, la frontière juridique entre irréguliers et résidents était aisément franchissable. Dorénavant, le nouvel arrangement pris par les acteurs sociaux va séparer dans leurs intérêts les immigrés par une frontière plus difficilement franchissable.

Le risque était grand que l'approche non raciste ne survive pas à l'apparition de phénomènes xénophobes semblables à ceux qu'avait connus la France dans les années 30, à la première récession économique qui surviendrait. Finalement, la logique de 1945 a donc été retrouvée et a triomphé. **Le test de validité apparaît d'autant plus réussi que la prédominance de la valeur de non-distinction des étrangers selon leur origine s'impose, en dépit d'une hostilité croissante de l'opinion publique et de l'action obstinée d'un Président de la République qui dispose dans le système de la Ve République d'un poids réputé déterminant. Elle le fait en France comme dans d'autres pays européens avec l'aide des institutions judiciaires.** Soulignons d'ailleurs une contradiction entre situation sociale et situation juridique : au cours de cette bataille, l'Algérien immigré, stigmatisé, vivant son séjour en France comme force de travail transitoire, interdit de politique, aura, en usant des ressources fournies par les principes généraux du droit français, les conventions internationales et en particulier européennes ratifiées par la France, et les conséquences de la décolonisation, grandement favorisé l'issue du conflit qui se résout donc par la stabilisation de l'immigration résidente, indépendamment de son origine.

De ce point de vue, la règle du jeu validée en 1984 intègre le fait que la durée de présence de l'immigré ne dépend pas de l'intention affirmée par l'individu ou par l'État d'accueil. L'approche n'est cependant égalitaire qu'en dernière instance. Lorsqu'un étranger se présente devant l'administration pour demander un droit, celle-ci est censée répondre en fonction de lois et de règlements égalitaires qui ne distinguent pas selon les origines ; quand il s'agit d'organiser des retours, toute sélectivité ethnico-culturelle est évincée. Mais l'État de droit impartial et égalitaire a un double : l'Etat acteur.

Celui-ci a pu et peut encore favoriser la venue d'étrangers de telle ou telle origine, comme il l'a fait avec les bureaux de l'ONI en 1946, et ensuite favoriser dans le traitement des dossiers de séjour, ou de naturalisation telle ou telle nationalité. Mais sa marge est limitée, par l'absence de quotas qui marqueraient une hiérarchie explicite des nationalités, par l'éthos égalitaire du fonctionnaire, enfin par le contrôle juridictionnel, qui tolère rarement un traitement discriminatoire.

Un consensus indicible

Pourtant, en même temps que les mécanismes institutionnels de l'État de droit se montraient suffisamment puissants pour imposer aux acteurs politiques républicains - de droite et de gauche - des limites à leur action, **cette limitation était elle-même cachée au public. En apprenant ce qui était faisable et ce qui ne l'était pas, les entrepreneurs politiques républicains avaient découvert entre eux une communauté d'intérêts.** Pratique courante dans le champ politique, cette collusion, qui se matérialise par le vote de la loi de 1984, n'est acceptable par aucun des deux pôles concernés de l'électorat. Le consensus n'est pas avouable pour des raisons qui apparaissent manifestes au cours du débat télévisé qui oppose Laurent. Fabius à Jacques Chirac, en octobre 1985, à l'approche des élections législatives. Lorsque Laurent Fabius lui répond : « Sur ces principes-là, à une ou deux exceptions près, je crois qu'il n'y aurait pas de désaccord », il a raison sur le plan de la politique publique envisageable ; **mais il a le tort, aux yeux du public de gauche, de rendre l'accord entre partis explicite.** L'approbation donnée par le Premier ministre socialiste à la triple orientation de politique publique défendue par le président du RPR est à la fois l'aveu que ce consensus existe bien, mais les réactions politiques, la confirmation de son indicibilité.

Les adversaires républicains de droite et de gauche décident alors d'exclure du débat politique les aspects de la politique de l'immigration qui appartiennent dorénavant à cette règle du jeu et de taire le consensus qui existe entre eux. Depuis, même si les décisions de politiques publiques s'inscrivent sans exception dans le cadre du triptyque - stabilisation des étrangers installés régulièrement en France, limitation au volontariat de toute aide au retour, mais aussi caractère durable de la politique de « maîtrise des flux migratoires » -, **l'accord implicite sur ce qui oblige les acteurs est tu et est mis en valeur explicitement ce qui les divise encore.**

Le camouflage a consisté pour les partis politiques de gauche comme de droite à continuer à s'affronter jusqu'en 1999 dans des joutes verbales parfois très violentes, sur des terrains qui d'une certaine façon marquaient la concrétisation de leur accord : sur la politique à suivre à l'égard de potentiels nouveaux immigrants, c'est-à-dire sur la réponse à la question : qui admettre au séjour. Ou alors, au sujet de la nationalité ou de la citoyenneté, c'est-à-dire du statut des immigrants ou de la première, voire de la deuxième, génération de leurs enfants. Ces divergences ne mettent plus en cause la stabilité du séjour des étrangers résidents. Mais il avait fallu dix ans et quatre politiques différentes pour que, en 1984, le Parlement vote une loi créant un titre unique qui garantisse cette stabilité. Il faudrait encore quinze ans pour que l'ensemble des partis admettent que la France restait un pays d'immigration.

Désaccord proclamé, accord validé

Le changement de gouvernement qui intervient en juillet 1984, quelques semaines après les élections européennes, modifie surtout la configuration des positions ministérielles. Au contraire de son prédécesseur, le nouveau Premier ministre Laurent Fabius va d'abord chercher à donner des gages aux élus de régions à forte population immigrée, représentés par les ministres Gaston Defferre et Charles Hernu, maires de Marseille et de Villeurbanne. A l'inverse, Pierre Joxe, nouveau ministre

de l'Intérieur, est moins soumis à la pression publique d'une ville à forte présence immigrée que ne l'était son prédécesseur, et s'accommode bien de l'héritage des lois de 1981. L'accession de Georgina Dufoix au poste de ministre de la Solidarité nationale et des Affaires sociales confirme la fin de l'existence d'un département particulier en charge de la politique d'immigration. Le ministère spécifique disparaît donc : souci de diminuer la focalisation de l'attention publique sur un responsable, gestion rationnelle des cadres politiques, coïncidence avec l'établissement définitif de la règle du jeu.

Le nouveau Premier ministre cherche à frapper l'opinion publique hostile à la présence étrangère. Il souhaite instaurer la reconduite administrative à la frontière et rétablir des contrôles d'identité. Il veut réformer la procédure d'accès au statut de réfugié, en soumettant la transmission des demandes de l'OFPRA à un agrément administratif. Seule la restriction de l'accès au regroupement des familles lancée en avril 1983, mais définitivement mise au point en octobre 1984, peut finalement symboliser la rigueur que l'on veut faire percevoir. L'accord entre les forces politiques semble en effet maintenu sur la politique des flux migratoires. Il apparaît en tout cas comme tel au cours du débat sur les problèmes de l'immigration que Georgina Dufoix organise au Parlement le 25 juin 1985 ; elle y développe en revanche une conception pluriculturelle de la nation, moins consensuelle.

Mais, dans le même temps, un débat public se développe avec de plus en plus d'intensité, d'abord par le biais d'ouvrages dont les auteurs vont défendre des thèses contradictoires sur les étrangers résidents. A gauche, Françoise Gaspard et Claude Servan-Schreiber demandent dans *La fin des immigrés* que l'on prenne acte de cette présence définitive. A droite, vont s'opposer les avis pessimistes et optimistes sur la possible insertion des immigrés : Bernard Stasi défend l'idée que non seulement l'insertion des populations immigrées est possible et probable, mais que leur présence est le signe de la vitalité la nation ; selon lui, la crise actuelle n'est que la reproduction de celles qui se sont produites à chaque grande vague d'immigration (*L'immigration, une chance pour la France*, 1984). **A l'opposé, Alain Griotteray affirme que certains immigrés sont inintégrables, dangereux pour la société française parce qu'ils appartiennent à un « autre monde », celui de l'islam qui n'a jamais pu cohabiter avec le christianisme et qu'il faut donc les empêcher de devenir français (*Les immigrés : le choc,* 1984).**

La mobilisation sur la scène publique progresse encore en dimension lorsque le racisme devient un enjeu politique prioritaire. En 1982, une première génération de travailleurs immigrés, celle des années 1960, était apparue sur la scène politique centrale qu'organise par exemple la télévision au moment où, concernée au premier chef par les licenciements intervenant dans de nombreux secteurs industriels, elle quittait la scène sociale. En 1983, la marche des beurs était une demande de reconnaissance par la société et par l'Etat de la première génération d'enfants de migrants d'après-guerre. **En 1984, SOS Racisme devient un instrument de combat interne dans la société française.** La naissance de cette organisation pendant l'automne 1984 est favorisée par le cabinet du Président de la République, malgré la réserve de Georgina Dufoix et du Parti socialiste. Ses responsables trouvent alors des formes sociales adaptées à la lutte contre le Front national, en faisant intervenir une part importante de la société française, jusque-là démobilisée, aux côtés des immigrés et de leurs enfants contre une autre partie de la société opposée à la présence étrangère.

Enfin, à l'approche des élections législatives, un débat sur la citoyenneté est relancé par la gauche. A Mons-en-Baroeul, commune de la banlieue lilloise, des étrangers ont été appelés à élire des représentants qui sont associés, avec voix consultative, aux délibérations du conseil municipal. Le Président de la République saisit l'occasion d'un congrès de la Ligue des droits de l'homme, pour déclarer, en avril 1985, qu'il est favorable au droit de vote local pour les étrangers. Les associations

de défense des étrangers qui n'étaient pas favorables à ce droit dans les années 70 ont opéré, sur ce point, un retournement.

Pourtant, sur le plan constitutionnel, la réforme préconisée est encore plus impraticable qu'en 1981. En effet, le Conseil constitutionnel, dans une décision de 1982, a d'abord indiqué : « La qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à ceux qui n'en sont pas exclus pour des raisons d'âge, d'incapacité, de nationalité ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu. » Puis il a précisé que les élections municipales sont des élections politiques. Or ce qualificatif n'est compréhensible que si l'on fait entrer en ligne de compte le rôle que jouent les conseils municipaux dans l'élection des sénateurs, représentants de la nation. Le Conseil constitutionnel a ainsi conforté ceux qui pensent qu'une telle réforme se heurte à un obstacle constitutionnel infranchissable.

Pour François Mitterrand, à l'approche d'une échéance électorale décisive, un discours sans conséquence pratique immédiate a sans doute l'avantage de légitimer, à gauche, l'exécutif déjà en campagne ; peut-être aussi celui d'exciter la division de la droite sur les questions de l'immigration : en tout cas, il conforte la place de ce problème au cœur de l'actualité.

Laurent Fabius ne poursuit pas la même tactique. Au cours du débat qui l'oppose à Jacques Chirac, le 27 octobre 1985, il manifeste son accord global avec les principes d'action défendus par son adversaire et met l'accent sur leurs convergences, comme pour désamorcer un terrain miné à l'approche des élections législatives. Les partis de la droite classique font preuve de la même prudence. La plate-forme de l'opposition se montre certes sensible à la pression du public - elle prévoit de modifier le Code de la nationalité et d'en revenir aux reconductions administratives à la frontière - mais elle ne revient pas sur l'engagement pris à l'occasion du vote parlementaire de 1984 de stabiliser l'immigration régulière. Pendant la campagne des élections législatives de mars 1986, l'immigration n'est inscrite sur l'agenda des controverses politique par aucun des grands partis traditionnels.

Seul le Front national décide d'axer sa compagne sur ce thème.